

Berliner Finanzpolitik in einem fast ausweglosen Dilemma — Aktuelle Tendenzen im Landeshaushalt von Berlin	697
Integration von Umweltschutz und Beschäftigungssicherung	709
Lehrstellenmangel nicht nur in den neuen Bundesländern	716
In eigener Sache	724

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 39/97

Berlin

Stöglin

25. September 1997

64. Jahrgang

Berliner Finanzpolitik in einem fast ausweglosen Dilemma — Aktuelle Tendenzen im Landeshaushalt von Berlin

Die Finanzlage Berlins ist bedrohlich. In keinem anderen Bundesland — auch nicht unter Einschluß der Gemeinden — ist die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben so groß wie in Berlin. Von 1990 bis 1996 ist das Haushaltsdefizit von 1,6 Mrd. DM auf 10,4 Mrd. DM in die Höhe geschneilt. Jede vierte D-Mark, die verausgabt wird, muß mittlerweile über Kredite finanziert werden mit der Folge, daß die Zinsbelastung rapide steigt. Angesichts dieser dramatischen Entwicklung hat der Senat von Berlin im Frühjahr 1996 einen radikalen Kurswechsel eingeleitet. Die äußerst ehrgeizigen Sparziele für 1996 wurden zwar nicht erreicht, dennoch fiel das Defizit etwas niedriger aus als im Jahr zuvor.

Dieser Kurswechsel vollzog sich in einer gesamtwirtschaftlich denkbar ungünstigen Zeit, denn die Konsolidierungspolitik — zumal sie in ihrer Wirkung durch die Sparpolitik der Bundesregierung verstärkt wird — hat schwerwiegende Konsequenzen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt in der Region; nicht von ungefähr ist Berlin das Schlußlicht beim regionalen Wirtschaftswachstum. Die geplanten Vermögensveräußerungen werden der Politik Luft verschaffen und die Haushaltsdefizite 1997 und 1998 drastisch verringern. Ob die Verkäufe aber dauerhaft zu einer Haushaltsentlastung führen, ist fraglich.

Die Finanzprobleme Berlins lassen sich im wesentlichen auf vier Ursachen zurückführen:

- Bis zum Fall der Mauer wurde mehr als die Hälfte des (West-)Berliner Finanzbedarfs durch Finanzhilfen des Bundes gedeckt. Dieser Zuschuß hatte vor allem die Funktion, die geopolitischen Standortnachteile und die Steuerausfälle im Zusammenhang mit der Berlinförderung auszugleichen. Nach dem Fall der Mauer wurde der Finanzbedarf im Ostteil der Stadt zunächst durch Mittel aus dem Fonds Deutsche Einheit gedeckt. Von 1992 bis 1994 wurde ein großer Teil der Finanzhilfen des Bundes abgebaut. Zwar ist Berlin seit 1995 in das System des Länderfinanzausgleichs integriert, per saldo hat aber die Stadt durch den überstürzten Rückzug des Bundes erhebliche Einnahmenverluste — etwa 8 Mrd. DM jährlich — hinnehmen müssen.
- Wie in den anderen öffentlichen Haushalten sind auch in Berlin die konjunkturbedingten Steuerausfälle beträchtlich; für 1996 errechnen sich 2 Mrd. DM.
- Markant sind die strukturellen Schwächen im Berliner Haushalt. Sie sind auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite zu orten. Eine aufgeblähte öffentliche Verwaltung trägt erheblich zu den Finanzproblemen bei; zudem verfügt Berlin historisch und politisch bedingt über ein ausgabenintensives Infrastrukturanangebot. Hingegen ist die Steuerkraft extrem niedrig.
- Schließlich sind die vereinigungsbedingten Lasten zu nennen. Zum einen mußten die Verwaltungen beider Stadthälften zusammengeführt werden, zum anderen sind hohe Aufwendungen für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur im Ostteil der Stadt

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt Berlin 1990 bis 1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Ist-Ergebnisse							Schätzung	
	Mill. DM								
Steuern u.ä.	6 332	9 534	12 463	14 601	16 685	15 799	15 095	14 980	15 450
Einkommen- und Körperschaftsteuer ¹⁾	1 906	3 395	6 135	7 428	8 786	7 566	7 353	7 170	7 350
Umsatzsteuer	1 933	2 510	2 946	3 393	3 088	4 321	3 793	3 880	3 980
Landessteuern	867	1 293	1 260	1 327	1 653	1 533	1 520	1 480	1 570
Gewerbsteuer (netto)	619	791	1 375	1 949	1 843	1 459	1 438	1 410	1 460
Grundsteuer	255	293	420	534	663	774	818	840	870
Sonstige	752	1 252	327	—30	652	146	173	200	220
Länderfinanzausgleich i.e.S.	—	—	—	—	—	4 104	4 335	4 370	4 420
Fonds Deutsche Einheit	—	2 737	2 717	2 891	2 878	—	—	—	—
Ergänzungszuweisungen Bund	—	—	—	—	—	3 703	3 701	3 700	3 700
Sonstige Zahlungen vom Bund ²⁾	14 219	16 857	15 588	12 333	7 519	3 151	3 552	3 700	3 700
Gebühren	715	1 133	1 214	1 304	1 373	1 461	1 441	1 430	1 470
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	302	384	445	480	502	796	789	700	600
Veräußerung von Sachvermögen	24	29	33	27	39	132	5	1 250	1 300
Veräußerung von Beteiligungen	14	4	32	26	1 829	617	69	4 650	4 500
Sonstige	1 587	1 797	2 198	2 476	2 430	2 722	2 390	2 400	2 400
Einnahmen insgesamt	23 193	32 475	34 690	34 138	33 255	32 485	31 378	37 180	37 540
Personalausgaben	8 246	11 471	13 168	14 013	14 174	14 280	14 301	14 210	14 000
Lfd. Sachaufwand	6 141	8 103	9 353	10 082	10 310	10 903	10 240	9 900	9 750
Zinsausgaben	812	1 046	1 314	1 678	1 904	2 275	2 860	3 480	3 750
Lfd. Übertragungen	5 144	7 926	7 786	8 479	8 664	9 192	8 128	8 230	8 440
Renten, Unterstützungen	1 582	2 137	2 559	2 842	2 897	2 976	2 861	2 770	2 800
an Unternehmen	2 545	4 328	3 839	4 193	4 082	4 291	3 270	3 420	3 550
an soziale Einrichtungen	697	805	918	996	1 201	1 327	1 423	1 490	1 550
Sonstige	320	656	470	448	484	598	575	550	540
Sachinvestitionen	1 083	1 649	1 467	1 617	1 525	1 888	1 477	1 170	1 050
Vermögensübertragungen	1 534	2 719	2 544	2 470	2 790	3 202	2 660	2 530	2 400
Darlehen, Beteiligungen	1 630	2 552	2 583	1 838	917	1 246	1 943	1 550	1 400
Tilgungsausgaben an Bund	237	171	175	190	222	218	210	210	210
Ausgaben insgesamt	24 827	35 637	38 390	40 367	40 506	43 204	41 819	41 280	41 000
Finanzierungssaldo	—1 634	—3 162	—3 700	—6 229	—7 251	—10 719	—10 442	—4 100	—3 460
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH								
Steuern u.ä.		50,6	30,7	17,2	14,3	—5,3	—4,5	—0,8	3,1
Länderfinanzausgleich i.e.S.		—	—	—	—	—	5,6	0,8	1,1
Zuweisungen vom Bund		18,6	—7,5	—20,9	—39,0	—8,8	5,8	2,0	0,0
Gebühren		58,5	7,1	7,4	5,3	6,4	—1,4	—0,8	2,8
Einnahmen insgesamt		40,0	6,8	—1,6	—2,6	—2,3	—3,4	18,5	1,0
Personalausgaben		39,1	14,8	6,4	1,1	0,7	0,1	—0,6	—1,5
Lfd. Sachaufwand		31,9	15,4	7,8	2,3	5,8	—6,1	—3,3	—1,5
Zinsausgaben		28,8	25,6	27,7	13,5	19,5	25,7	21,7	7,8
Lfd. Übertragungen		54,1	—1,8	8,9	2,2	6,1	—11,6	1,3	2,6
Renten, Unterstützungen		35,1	19,7	11,1	1,9	2,7	—3,9	—3,2	1,1
an Unternehmen		70,1	—11,3	9,2	—2,6	5,1	—23,8	4,6	3,8
an soziale Einrichtungen		15,5	14,0	8,5	20,6	10,5	7,2	4,7	4,0
Sachinvestitionen		52,3	—11,0	10,2	—5,7	23,8	—21,8	—20,8	—10,3
Vermögensübertragungen		.	—6,4	—2,9	13,0	14,8	—16,9	—4,9	—5,1
Darlehen, Beteiligungen		56,6	1,2	—28,8	—50,1	35,9	56,0	—20,2	—9,7
Ausgaben insgesamt		43,5	7,7	5,1	0,3	6,7	—3,2	—1,3	—0,7

1) Einschließlich Gemeindeanteil. — 2) Von 1996 an einschließlich Zahlungen für den regionalisierten Schienenverkehr. — (.) Ausweisung nicht sinnvoll.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljährliche Kassenergebnisse), Schätzungen und Berechnungen des DIW.

erforderlich; auch müssen dort beträchtliche Mittel für die Stadtentwicklung und -erneuerung aufgebracht werden.

Entwicklung der Einnahmen ...

Gegenüber 1991, dem Jahr, als erstmals ein gemeinsamer Haushalt für beide Stadthälften aufgestellt worden war, ist es auf der Einnahmenseite des Berliner Haushalts per saldo zu keiner Verbesserung gekommen — im Gegenteil: 1996 lagen die Einnahmen um über eine Mrd. DM unter dem Niveau von 1991 (Tabelle 1). Die Hoffnungen des Senats, daß eine anhaltend günstige Wirtschaftsentwicklung der Stadt hohe Steuereinnahmen nach sich zieht und den Haushalt entlastet, haben sich nicht erfüllt. Zwar sind vor allem als Folge des Vereinigungsbooms zunächst beträchtliche Mehreinnahmen geflossen; die Steuereinnahmen stiegen von 9,4 Mrd. DM (1991) auf 16,6 Mrd. DM im Jahre 1994. Bei dieser Zunahme hat — neben Sonderinflüssen¹ — aber auch der Abbau der steuerlichen Präferenzen für die West-Berliner Wirtschaft eine Rolle gespielt. Nach 1994 kam es zu einem Einbruch.

Insbesondere die Einnahmen aus den Gewinnsteuern waren stark rückläufig. Die Verluste waren in Berlin sehr viel ausgeprägter als im übrigen Bundesgebiet. Während dort die Gewinnsteuern zwischen 1993 und 1996 um knapp 7 vH gesunken sind, betrug ihr Rückgang in Berlin über 30 vH (Tabelle 2). Neben der überdurchschnittlich schlechten Wirtschaftsentwicklung und der hohen Arbeitslosigkeit

sowie der Tatsache, daß in größerer Zahl Betriebe von Berlin ins Umland gewandert sind², war eine Reihe anderer Faktoren wirksam. Zu nennen ist an erster Stelle die steuerliche Förderung der Investitionstätigkeit in Ostdeutschland, die auch in Berlin das Steueraufkommen stark geschmälert hat. Wie im übrigen Bundesgebiet schlagen in Berlin zunehmend Vergünstigungen wie die Verrechnung von Verlustzuweisungen aus gewerblichen Beteiligungen und aus Engagements in Immobilienfonds sowie von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung zu Buche. All diese Effekte³ sind in den Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, die auch die Basis für die Aufstellung des Berliner Haushalts bildet, permanent unterschätzt worden. Zu Steuerausfällen kam es zudem dadurch, daß 1994 und 1995 körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen nachträglich einbehaltene Gewinne, die in den Bilanzen als Eigenkapital mit einer Steuerbelastung von 56 vH gestanden hatten, ausschütten konnten; die Differenz wurde vom Finanzamt erstattet.

Wenn im Jahre 1996 die Steuereinnahmen Berlins wieder gestiegen sind, so ist dies auf die zusätzlichen Einnah-

¹ Das Aufkommen aus der Körperschaft- und der Gewerbesteuer war 1994 durch zwei Sonderfälle überzeichnet.

² Allerdings fehlen hierzu statistische Angaben. Einen groben Hinweis mag die Zahl der gewerblichen Betriebe in Berlin geben, die im Zeitraum 1993 bis 1995 von 2 625 auf 2 300 gesunken ist.

³ Vgl. im einzelnen: Öffentliche Haushalte 1997/98: Trotz restriktiver Ausgabenpolitik weiterhin hohe Defizite. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 36/1997.

Tabelle 2

Entwicklung der Gewinnsteuern in Berlin und im Bundesgebiet 1993 bis 1996

	1993	1994	1995	1996	1996/1993 Veränderungen
	in Mill. DM				in vH
Berlin					
Veranlagte Einkommensteuer	1 215	1 104	372	260	—78,6
Nicht veranlagte Steuern v. Ertrag	597	1 004	889	645	8,0
Zinsabschlag	696	684	595	552	—20,7
Körperschaftsteuer	904	2 415	449	620	—31,4
Gewerbsteuer	1 748	2 141	1 553	1 518	—13,2
Insgesamt	5 160	7 348	3 858	3 595	—30,3
Bundesgebiet					
Veranlagte Einkommensteuer	33 233	25 510	13 997	12 315	—62,9
Nicht veranlagte Steuern v. Ertrag	11 984	17 746	16 914	16 058	34,0
Zinsabschlag	10 750	13 708	12 807	12 110	12,7
Körperschaftsteuer	27 830	19 569	18 136	31 423	12,9
Gewerbsteuer	42 266	44 086	42 152	45 859	8,5
Insgesamt	126 063	120 619	104 006	117 765	—6,6
<i>Quellen:</i> Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.					

men bei der Umsatzsteuer zurückzuführen. Bereits zuvor hatten die Steuern vom Umsatz kräftig expandiert. Im Zuge der Neuordnung der Finanzbeziehungen im Jahre 1995 war der Anteil der Länder am Umsatzsteueraufkommen von 37 auf 44 vH erhöht worden; zum 1.1.1996 wurde er zur finanziellen Kompensation der Folgen der Kindergeldreform auf 49,5 vH angehoben. Trotz gestiegener Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind auch 1996 die Steuereinnahmen Berlins weit hinter dem Bundesdurchschnitt zurückgeblieben. Zur Kompensation sind die Einnahmen Berlins aus dem Länderfinanzausgleich gestiegen.

Dem Gebot der Verfassung nach möglichst einheitlichen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet wird dadurch Rechnung getragen, daß den wirtschafts- und finanzschwachen Ländern eine Finanzkraft je Einwohner von 95 vH des Länderdurchschnitts garantiert wird. Berlins Anspruch an den horizontalen Finanzausgleich resultiert aber in erster Linie daraus, daß die Einwohner der Stadtstaaten in besonderer Weise, nämlich mit 135 vH, gewichtet werden. Dieses sog. Stadtstaatenprivileg gründet sich darauf, daß Stadtstaaten auch für das Umland öffentliche Infrastruktur anbieten, die sie aus ihrem Haushalt finanzieren müssen; Haupt- bzw. Großstädten in Flächenländern werden diese Kosten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs von den jeweiligen Ländern erstattet.

Mit den Ergänzungszuweisungen des Bundes, die sich 1996 auf 3,7 Mrd. DM summierten, wird verschiedenen Tatbeständen Rechnung getragen. Einmal werden 90 vH der nach Finanzausgleich noch verbleibenden Lücke Berlins zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft ausgeglichen; zum anderen sollen mit diesen Zuweisungen die erhöhten Kosten der politischen Führung und zentralen Verwaltung der kleinen Länder sowie die teilungsbedingten Sonderbelastungen abgegolten werden. Darüber hinaus gewährt der Bund den neuen Ländern und Ost-Berlin befristet Investitionshilfen zum Ausbau und zur Modernisierung der Infrastruktur; Berlin erhält aus diesem Topf 1,26 Mrd. DM pro Jahr. Ferner beteiligt sich der Bund zur Hälfte an den Gemeinschaftsaufgaben (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Wohngeld u.a.) und überweist aus dem Mineralölsteueraufkommen Mittel für den regionalen Schienenverkehr (einschl. S-Bahn).

... und der Ausgaben

Im Zuge der Vereinigung der beiden Stadthälften sind die Ausgaben weit stärker expandiert als die Einnahmen, so daß die Finanzierungsdefizite so stark wie nirgendwo angeschwollen sind. Viel zu spät hat die Politik reagiert. Zwar war der Landeshaushalt 1994 von dem Versuch gekennzeichnet, den Ausgabenanstieg zu bremsen, doch um so kräftiger fiel der Zuwachs im Wahljahr 1995 aus; am Jahresende stand ein Fehlbetrag von 10,7 Mrd. DM zu Buche. Diese Entwicklung zwang zu einem radikalen Kurswechsel, mit der Folge, daß 1996 die Ausgaben um über 3 vH gekürzt wurden. Allerdings ist der Vorjahresvergleich

nur begrenzt aussagefähig, weil öffentliche Einrichtungen, insbesondere im kulturellen und sozialen Bereich, aus dem Landeshaushalt ausgegliedert worden sind. Bis dahin wurden die Einnahmen und Ausgaben dieser Einrichtungen in voller Höhe im Landeshaushalt ausgewiesen, nunmehr werden nur noch die Zuschüsse an sie verbucht. Der starke Rückgang der Zuweisungen an Unternehmen erklärt sich vornehmlich dadurch, daß die Berliner Verkehrsbetriebe diese Zahlungen nunmehr in Form einer Kapitalzuführung (Beteiligung) erhalten.

Die Sparbemühungen des Berliner Senats haben ihren Niederschlag in der Entwicklung der Personal-, Sach- und Investitionsausgaben gefunden. Die Personalausgaben lagen 1996 nur um 2 vH über dem Wert von 1993. Sie haben damit deutlich schwächer zugenommen als in den übrigen Länder- und Gemeindehaushalten, die einen Anstieg um 5 vH zu verzeichnen hatten. Die Tarifierhöhungen, die 1996 äußerst moderat ausgefallen waren, wurden zu einem großen Teil durch den Stellenabbau im Berliner Landesdienst kompensiert. Freilich wären die Einsparungen erheblich größer ausgefallen, wenn die Tarife im Ostteil der Stadt nicht an die im Tarifgebiet West geltenden Beträge angepaßt worden wären: Anders als in den neuen Ländern ist mit dem Einkommensausgleichsgesetz im öffentlichen Dienst Berlins im Verlaufe der Jahre 1995/96 Einkommensgleichheit zwischen Ost und West hergestellt worden; in den neuen Ländern werden zur Zeit erst 85 vH der in Westdeutschland geltenden Tarife gezahlt. Nach überschlägigen Berechnungen hat dies — auf Jahresbasis gerechnet — zu Mehrbelastungen von 600 Mill. DM im Landeshaushalt geführt.

Die Zahl der Beschäftigten im Berliner Landesdienst ist von 1992 bis 1996 um 27 000 Vollzeitkräfte auf 193 000 gesunken; dies entspricht einem Rückgang um 13 vH (Tabelle 3). In den westdeutschen Ländern und Gemeinden ist die Zahl der Beschäftigten in dieser Zeit um 4 vH, in den neuen Ländern um 27 vH zurückgegangen. In Berlin wurde zunächst insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung, Wissenschaft und Kultur gekürzt, während die klassischen Bürokratiebereiche, die sog. Allgemeinen Dienste (Politische Führung und zentrale Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz) weitgehend vom Rotstift verschont geblieben sind. Auch konzentrierten sich die Kürzungen auf den Ostteil der Stadt: Wie in anderen ostdeutschen Kommunen war in Ost-Berlin der Personalstand — bezogen auf die Einwohnerzahl — weit höher als im Westen⁴. Insgesamt wird die Entwicklung zum Teil dadurch verzerrt, daß sich in einigen Bereichen, so z.B. bei den Theatern, die institutionelle Zuordnung geändert hat und die Betriebe nunmehr in privater Rechtsform geführt werden. Wenn der Stellenabbau

⁴ Noch immer fungieren die kommunalen Verwaltungen in Ostdeutschland in stärkerem Maße als Träger von Einrichtungen, deren Leistungen im Westen oftmals von nicht unmittelbar öffentlichen Institutionen (z.B. freie Wohlfahrtsverbände) angeboten werden.

Tabelle 3

Beschäftigte¹⁾ im Landesdienst Berlins nach Aufgabenbereichen

	1992	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
	Personen					Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH			
Allgemeine Dienste	80 417	81 564	83 109	82 007	80 468	1,4	1,9	−1,3	−1,9
Politische Führung u. zentrale Verwaltung	33 181	33 007	33 496	33 095	31 757	−0,5	1,5	−1,2	−4,0
darunter: Politische Führung	10 418	9 544	10 417	10 363	9 350	−8,4	9,1	−0,5	−9,8
Innere Verwaltung	9 583	8 881	8 058	7 876	7 846	−7,3	−9,3	−2,3	−0,4
Statistischer Dienst	541	529	459	440	448	−2,2	−13,2	−4,2	1,9
Steuer- und Finanzverwaltung	9 136	9 173	10 250	10 305	9 988	0,4	11,7	0,5	−3,1
Hochbauverwaltung	4 118	4 739	4 065	3 926	3 877	15,1	−14,2	−3,4	−1,2
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	36 250	36 527	37 451	36 356	36 125	0,8	2,5	−2,9	−0,6
darunter: Polizei	28 350	28 806	29 369	28 872	28 840	1,6	2,0	−1,7	−0,1
Feuerschutz	4 710	4 808	4 803	4 667	4 586	2,1	−0,1	−2,8	−1,7
Rechtsschutz	10 987	12 030	12 162	12 557	12 581	9,5	1,1	3,2	0,2
Bildungswesen, Wissenschaft, Kultur	75 778	74 841	66 817	62 621	64 140	−1,2	−10,7	−6,3	2,4
Schulen und vorschulische Bildung	44 451	44 054	42 067	41 188	41 582	−0,9	−4,5	−2,1	1,0
Hochschulen	18 506	18 311	17 551	17 015	19 209	−1,1	−4,2	−3,1	12,9
Sonstiges	12 821	12 476	11 411	4 418	3 350	−2,7	−8,5	−61,3	−24,2
Soziale Sicherung	43 797	42 728	39 068	36 341	33 503	−2,4	−8,6	−7,0	−7,8
Sozialverwaltung	10 396	10 804	12 786	13 191	12 946	3,9	18,3	3,2	−1,9
Einrichtungen der Sozialhilfe	5 440	5 557	4 784	3 695	2 789	2,2	−13,9	−22,8	−24,5
Einrichtungen der Jugendhilfe	27 961	26 367	21 498	19 456	17 768	−5,7	−18,5	−9,5	−8,7
Gesundheit, Sport und Erholung	8 664	5 449	7 800	11 626	10 209	−37,1	43,2	49,1	−12,2
Sonstige	6 361	6 035	4 824	4 615	4 706	−5,1	−20,1	−4,3	2,0
Insgesamt	220 463	217 856	205 971	197 210	193 025	−1,2	−5,5	−4,3	−2,1
<i>Nachrichtlich:</i>									
Hochschulkliniken	15 241	15 618	15 429	16 158	15 465	2,5	−1,2	4,7	−4,3
Krankenanstalten ohne Hochschulkliniken	29 057	29 616	26 124	24 990	23 651	1,9	−11,8	−4,3	−5,4

¹⁾ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet. — (.) Angaben nicht sinnvoll.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt Berlin; Berechnungen des DIW.

beim Land Berlin nicht noch stärker die Entwicklung der Personalausgaben gedrosselt hat, so ist dies namentlich darauf zurückzuführen, daß viele Stellen, die weggefallen sind, mit Beamten besetzt waren — insgesamt sind 40 vH aller Beschäftigten im Landesdienst verbeamtet —, die Ruhegehälter aber aus dem Landeshaushalt finanziert werden müssen.

Im Gegensatz zu den Personalausgaben war der laufende Sachaufwand lange Zeit noch erheblich ausgeweitet worden; erst 1996 zeigte sich ein, allerdings kräftiger, Rückgang (−6 vH). Bei diesen Ausgaben handelt es sich etwa hälftig um die sächlichen Verwaltungsausgaben (Geschäftsbedarf, Unterhaltung des Vermögens, Mieten u.ä.) sowie um laufende Zuschüsse an Universitäten, Wissenschafts-

einrichtungen, kulturelle Institutionen u.ä., aber auch um Kostenerstattungen an Einrichtungen im Rahmen der Jugend- und Sozialhilfe sowie um den Kostenersatz für Leistungen des Regional- und S-Bahn-Verkehrs⁵. Diese Zuschüsse werden formal als konsumtiver Aufwand klassifiziert, da mit ihnen vor allem die Personalausgaben und sonstigen Verwaltungskosten gedeckt werden. Die starke Rücknahme dieser Ausgaben ist auch Ausdruck davon, wie sehr der Senat versucht hat, den Konsolidierungsdruck

⁵ Von 1996 an erhalten die Länder im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs Anteile aus dem Mineralölsteueraufkommen. Die Länder wiederum bezahlen die Deutsche Bahn AG für die Bereitstellung von Verkehrsleistungen des schienengebundenen Personennahverkehrs.

auf Zuwendungsempfänger und die Bezirke, die sich überproportional an der Sanierung des Haushalts beteiligen mußten, weiterzugeben.

Infolge des rasanten Anstiegs der Haushaltsdefizite sind die Zinsausgaben in die Höhe geschossen, sie haben sich gegenüber 1992 mehr als verdoppelt. Im Jahre 1996 mußten 2,86 Mrd. DM für die Verzinsung der am Kreditmarkt aufgenommenen Mittel — bisher insgesamt 48,7 Mrd. DM — aufgewendet werden; gebremst wurde der Anstieg durch die sinkenden Kapitalmarktzinsen. Nicht enthalten in den Zinsausgaben sind die Schuldendiensthilfen des Landes an die Bauherren im sozialen Wohnungsbau. Zinsausgaben und zinsgleiche Aufwendungen zusammen betragen 1996 rund 5,1 Mrd. DM. Damit entfallen inzwischen knapp ein Drittel der Steuereinnahmen und 16 vH der gesamten Einnahmen auf Zinsverpflichtungen des Landes Berlin.

Nach der kräftigen Zunahme in den frühen 90er Jahren sind die Unterstützungen moderat gestiegen. 1996 ist ihr Niveau sogar gesunken — und dies, obwohl eine immer größere Zahl von Arbeitslosen infolge von Leistungskürzungen auf Sozialhilfe angewiesen ist. Zu erheblichen Entlastungen ist es durch die Einführung der Pflegeversiche-

rung sowie die rückläufige Zahl von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen gekommen.

Nachdem die Ausgaben des Landes für Bauten und Ausrüstungen 1995 mit knapp 1,9 Mrd. DM einen Höchststand erreicht hatten, sind sie im Vorjahr stark — um 400 Mill. DM bzw. 22 vH — gekürzt worden. Diese Entwicklung war zu erwarten, stellen doch Investitionsausgaben die flexibelste Ausgabeart in einem öffentlichen Haushalt dar. Auch die Vermögensübertragungen, also die investiven Zuschüsse an öffentliche und private Unternehmen (z.B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) sowie an Krankenhäuser, Hochschulen u.a. sind merklich verringert worden.

Berlin im Vergleich zu Hamburg und Bremen

Für die Beurteilung der Finanzlage Berlins bietet sich eine Gegenüberstellung mit den beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen an. Ein Vergleich mit den Flächenländern und ihren Gemeinden ist in vielen Bereichen nicht aussagekräftig, da in Stadtstaaten höhere agglomerationsbedingte Aufwendungen (Verkehr, Lärmschutz, soziale

Tabelle 4

Ausgaben und Einnahmen der Stadtstaaten je Einwohner

	Berlin			Bremen			Hamburg			Bremen			Hamburg		
	1992	1994	1996	1992	1994	1996	1992	1994	1996	1992	1994	1996	1992	1994	1996
	in DM									Berlin = 100					
Personalausgaben	3 812	4 075	4 128	4 094	3 860	3 847	3 782	3 935	3 705	107,4	94,7	93,2	99,2	96,6	89,8
Laufender Sachaufwand	2 708	2 964	2 956	1 882	2 035	2 229	1 362	2 114	1 991	69,5	68,6	75,4	50,3	71,3	67,3
Zinsausgaben	353	516	826	1 632	1 853	1 703	851	967	1 088	462,9	358,8	206,3	241,4	187,3	131,8
Laufende Zuweisungen															
an Unternehmen	1 111	1 174	944	405	531	613	762	786	1 182	36,4	45,2	64,9	68,5	67,0	125,3
an soziale Einrichtungen	266	345	411	213	252	278	159	218	201	80,3	73,0	67,8	59,7	63,1	48,9
Renten, Unterstützungen	741	833	826	1 286	1 491	1 446	1 513	1 079	1 056	173,6	179,0	175,1	204,2	129,6	127,9
Sachinvestitionen	425	438	426	941	567	538	713	681	657	221,6	129,4	126,1	168,0	155,3	154,1
Zuweisungen für															
Investitionen an Dritte	737	802	767	387	377	615	303	378	411	52,6	47,0	80,2	41,2	47,1	53,6
Sonstige	962	499	789	314	287	197	230	116	402	32,7	57,6	25,0	23,9	23,2	51,0
Ausgaben insgesamt	11 114	11 647	12 072	11 154	11 253	11 467	9 675	10 274	10 693	100,4	96,6	95,0	87,1	88,2	88,6
Steuern u.ä.															
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	3 608	4 797	4 357	5 511	5 471	5 209	6 766	6 638	7 159	152,8	114,0	119,6	187,5	138,4	164,3
Laufende Zuweisungen vom öffentlichen Bereich	129	144	228	300	309	380	364	338	367	232,5	214,3	166,6	282,2	234,2	161,2
Gebühren	5 177	2 953	2 868	2 423	4 524	4 691	407	415	453	46,8	153,2	163,6	7,9	14,1	15,8
Vermögensübertragungen vom Bund	351	395	416	707	333	289	527	583	349	201,2	84,3	69,4	149,8	147,6	84,0
Sonstige	333	258	602	259	194	161	208	156	153	77,6	75,0	26,7	62,3	60,3	25,3
Einnahmen insgesamt	445	1 015	586	1 013	947	871	386	601	711	227,7	93,3	148,6	86,7	59,2	121,3
Einnahmen insgesamt	10 043	9 562	9 058	10 212	11 778	11 601	8 656	8 730	9 193	101,7	123,2	128,1	86,2	91,3	101,5

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Pro-Kopf-Verschuldung bei weitem am höchsten ist und der Stadtstaat seinen Haushalt aus eigener Kraft nicht mehr unter Kontrolle zu halten vermag, sondern zur Linderung seiner Haushaltsnotlage — wie das Saarland — auf Ergänzungszuweisungen angewiesen ist. Dies erklärt auch die weit höheren Pro-Kopf-Einnahmen Bremens im Vergleich zu Berlin und Hamburg, die 1996 je Einwohner nahezu über das gleiche Mittelvolumen verfügten. Allerdings war die Steuerkraft Berlins mit 4 357 DM je Einwohner um 40 vH niedriger als die von Hamburg und um ein Fünftel geringer als in Bremen, und dies, obwohl Hamburg im horizontalen Finanzausgleich beträchtliche Teile des Steueraufkommens abgeben muß.

Die höheren Ausgaben in Berlin sind zu einem Teil darauf zurückzuführen, daß die Berliner Verwaltung trotz des Stellenabbaus personell noch immer überausgestattet ist. In Bremen war der Beschäftigungsrückgang — bezogen auf die Einwohnerzahl — ausgeprägter, in Hamburg ähn-

lich wie in Berlin: Während in Berlin 1992 auf 1 000 Einwohner 64 Vollzeitarbeitskräfte kamen, waren es in Bremen 51 und in Hamburg 53 (jeweils ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken). Für 1996 errechnet sich für Berlin ein Wert von 56, für Bremen einer von 44, und in Hamburg lag die Relation bei 47 Vollzeitkräften je 1 000 Einwohner (Tabelle 6).

Besonders groß sind die Unterschiede bei den allgemeinen Diensten und in der sozialen Sicherung. Teilweise sind sie auf institutionelle Unterschiede zurückzuführen⁷. Im

⁷ So werden in Hamburg und Bremen Kindergärten und Kindertagesstätten fast ausschließlich von freien Trägern (Wohlfahrtsverbände, Kirchen u.a.) unterhalten, deren Personal über staatliche Zuschüsse finanziert und nicht zum öffentlichen Dienst gezählt wird. In der politischen Führung sind in Hamburg nur wenige Stellen ausgewiesen; in Bremen und Berlin wird indes der „ministerielle“ Bereich der einzelnen Senatsverwaltungen dieser Funktion zugeordnet.

Tabelle 6

**Beschäftigte¹⁾ im Landesdienst Berlins, Hamburgs und Bremens nach Aufgabenbereichen
je 1 000 Einwohner**

	Berlin		Hamburg		Bremen	
	1992	1996	1992	1996	1992	1996
Allgemeine Dienste	23,3	23,2	21,3	19,8	20,0	18,5
Politische Führung u. zentrale Verwaltung	9,6	9,2	8,2	7,8	9,6	8,8
darunter: Politische Führung	3,0	2,7	0,4	0,4	3,4	3,2
Steuer- und Finanzverwaltung	2,6	2,9	3,5	3,4	2,8	2,8
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	10,5	10,4	9,0	8,4	7,6	7,4
darunter: Polizei	8,2	8,3	6,3	6,0	5,3	5,4
Rechtsschutz	3,2	3,6	4,1	3,6	2,8	2,4
Bildungswesen, Wissenschaft, Kultur	21,9	18,5	16,6	15,9	19,0	18,6
Schulen und vorschulische Bildung	12,9	12,0	11,0	10,7	13,4	12,9
Hochschulen	5,4	5,5	4,3	4,2	3,8	3,7
Sonstiges	3,7	1,0	1,3	1,0	1,8	2,0
Soziale Sicherung	12,7	9,7	6,1	5,5	4,5	3,0
Sozialverwaltung	3,0	3,7	.	2,4	.	1,9
Einrichtungen der Sozialhilfe	1,6	0,8	.	2,4	.	0,4
Einrichtungen der Jugendhilfe	8,1	5,1	.	0,7	.	0,5
Gesundheit, Sport und Erholung	2,5	2,9	2,5	2,1	1,2	1,1
Sonstige	1,8	1,4	6,7	3,1	6,6	2,5
Insgesamt	63,8	55,7	53,2	46,5	51,3	43,7
<i>Nachrichtlich:</i>						
Hochschulkliniken	4,4	4,5	4,0	4,1	.	.
Krankenanstalten ohne Hochschulkliniken	8,4	6,8	9,3	0,0	13,7	3,3

¹⁾ Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Teilzeitbeschäftigte auf volle Stellen umgerechnet. — (.) Angaben nicht sinnvoll.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Berechnungen des DIW.

Vergleich zu 1992 hat sich der Abstand im Bereich der allgemeinen Dienste noch vergrößert. Signifikant sind noch immer die Unterschiede bei der Polizei; je Einwohner waren 1996 im Berliner Polizeidienst über ein Drittel mehr Polizeikräfte als in Hamburg und über die Hälfte mehr als in Bremen tätig. Im Bereich der Schulen hingegen ist Berlin per saldo weniger gut ausgestattet als Bremen und Hamburg. Jedenfalls gilt dies, wenn man die Zahl der erteilten Wochenunterrichtsstunden je Schüler zugrunde legt (Tabelle 7). Im Hochschulbereich ist in Berlin die personelle Situation besser als in Hamburg und Bremen. Dies liegt vor allem daran, daß die Berliner Universitäten eine sehr viel breitere und entsprechend kostenintensive Palette an Studienfächern anbieten; hinzu kommt, daß in Hamburg und mehr noch in Bremen die Fachhochschulen mit den viel höheren Lehrdeputaten stärker ins Gewicht fallen⁸. Bei dem Vergleich ist zudem zu berücksichtigen, daß die Daten nur bis 1995 reichen, die seitdem eingeleiteten Sparmaßnahmen in Berlin jedoch beträchtlich waren und sich die Abstände verringert haben dürften.

Die Unterschiede im Bereich der sozialen Sicherung haben ihren Grund nicht nur in institutionellen Besonderheiten, sondern sind auch Folge einer viel personalintensiveren Berliner Sozialverwaltung: Je 1 000 Einwohner waren hier 3,7 Bedienstete beschäftigt, während es in Hamburg nur 2,3 und in Bremen 1,9 waren. Auch hier ist die Einwohnerzahl nur eine unzureichende Bezugsgröße. Doch zeigen sich ähnliche Unterschiede, wenn man die Zahl der Sozialhilfeempfänger bzw. die Zahl der Jugendlichen, die Hilfen durch die Erziehungs-, Jugend- und Suchtberatung erhalten, oder die Zahl der verfügbaren Plätze in Jugendhilfeeinrichtungen als Maßstab nimmt. Auch im Bereich Sport und Erholung sind in Berlin erheblich mehr öffentliche Bedienstete als in Hamburg und Bremen tätig.

Ein Teil der höheren Ausgaben in Berlin ist allein Folge der vereinigungsbedingten Lasten. Auch den ostdeutschen Ländern und Gemeinden wird ein höherer Ausgabenbedarf zugestanden.

Zur Haushaltsentwicklung 1997 und 1998

In diesem Jahr werden die Steuereinnahmen Berlins ebenfalls weit hinter den Ansätzen des Haushaltsplans zurückbleiben. Nach der hier vorgelegten Schätzung⁹ belaufen sich die Steuereinnahmen auf 15 Mrd. DM, im Haushalt eingestellt sind 16,4 Mrd. DM (siehe Tabelle 1). Diese Lücke ist im wesentlichen auf die bereits erwähnten Faktoren, die das Gewinnsteueraufkommen reduzieren, zurückzuführen. Aber auch die hohe Arbeitslosigkeit sowie die stagnierenden Lohn Einkommen drücken die Einnahmen, in Berlin mehr als anderswo. Hinzu kommt die Erhöhung des Kindergeldes, das die Einnahmen aus der Lohnsteuer dämpft, weil seit 1996 das Kindergeld in der Regel vom Arbeitgeber, der es mit seiner an das Finanzamt abzuführenden Lohnsteuer verrechnet, ausgezahlt wird. Unerwartet schwach entwickelt sich die Gewerbesteuer. Wegen der höheren Hebesätze war hier wie schon 1996 mit beträchtlichen Mehreinnahmen gerechnet worden.

Während die Steuereinnahmen 1997 im Vergleich zum Vorjahr wohl geringfügig sinken, kann 1998 mit einem Plus von 3 vH gerechnet werden; dennoch liegen die hier prognostizierten Werte wiederum deutlich — um fast 1 Mrd. DM — unter dem Haushaltsentwurf. Bei der Schätzung der Gewinnsteuern ist unterstellt, daß die aufkommensdämpfenden Faktoren, insbesondere die Mindereinnahmen aus der Investitionszulage und den Sonderabschreibungen, an Gewicht verlieren und die — wohl auch in Berlin — verbesserte Gewinnsituation der Unternehmen

⁸ Wie stark die Fachhochschulen die Vergleichsergebnisse beeinflussen, wird in der bundesweiten Gegenüberstellung sichtbar. Vgl. Wirtschaftsschwache Bundesländer trotz Finanzausgleich in der Klemme. Zur Entwicklung der Länderfinanzen seit 1992. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 34/97.

⁹ Sie basiert auf der gesamtwirtschaftlichen Schätzung des Steueraufkommens durch das DIW. Vgl. Öffentliche Haushalte 1997/98..., a.a.O.

Tabelle 7

Indikatoren im Schul- und Hochschulbereich

	Erteilte Wochenunterrichtsstunden je Schüler ¹⁾			Ausgaben je Schüler	Studenten je Lehrpersonal Verw.-Personal		Ausgaben je Student
	1992	1996	Veränderungen in vH	1995	1995		1995
Berlin	1,54	1,48	−3,9	8 053	7,0	5,7	28 187
Bremen	1,75	1,59	−9,1	9 877	10,2	19,6	24 802
Hamburg	1,61	1,68	4,3	8 617	8,0	6,8	15 875

¹⁾ Allgemeinbildende Schulen.

Quellen: Kultusministerkonferenz; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

wieder stärker das Kassenaufkommen prägen. Der Arbeitsmarkt in Deutschland dürfte sich kaum beleben und die Tarifabschlüsse werden moderat bleiben, so daß sich auch die Binnennachfrage und damit die Einnahmen aus der Umsatzsteuer nur mäßig entwickeln.

Sowohl 1997 als auch 1998 werden die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich wohl kaum zunehmen, da das gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen per saldo nur wenig steigt und Berlin nicht mehr in dem Maße wie zuletzt in der Wirtschafts- und Steuerkraft nachhinken dürfte. Die Ergänzungszuweisungen des Bundes sind weitgehend festgeschrieben und steigen ebenfalls nicht. Bei den sonstigen Zuweisungen des Bundes schlagen die zusätzlichen Mittel für den regionalen Schienenverkehr zu Buche; hingegen werden die Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zurückgeführt.

Angesichts der dramatischen Finanzlage verkauft Berlin in großem Umfang Landesvermögen. Bereits im Frühjahr wurden die Anteile an der Bewag für 2,85 Mrd. DM veräußert. Weitere Kandidaten sind die (defizitäre) Gasag, die Wasserbetriebe sowie Wohnungsbaugesellschaften; in der Diskussion sind aber auch Betriebe wie die Stadtreinigung u.ä. Zudem soll in beträchtlichem Umfang Grundvermögen veräußert werden. Für 1997 und 1998 sind aus diesen Aktivitäten Einnahmen von jeweils 6 Mrd. DM in den Haushalt eingestellt. Die Konsequenzen für den Landeshaushalt sind vor allem langfristiger Natur: Durch die Verkäufe kann die Neuverschuldung und damit die Zinsbelastung gesenkt werden. Dieser Entlastung stehen freilich Verluste auf der Einnahmenseite gegenüber; allein durch den Bewag-Verkauf gehen jährlich Einnahmen von mindestens 200 Mill. DM verloren. Ohne die Verkäufe würde sich 1997 die Einnahmensituation wohl abermals verschlechtern, und der Zuwachs im nächsten Jahr fiel sehr bescheiden aus.

Bei den Ausgaben ist in beiden Jahren mit einem Rückgang zu rechnen. Bis auf die Zinsausgaben werden alle Ausgabearten, selbst der Personalaufwand, rückläufig sein. Wie schon 1996 wird auch in diesem Jahr die Konsolidierung durch die äußerst niedrigen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst begünstigt. Diese Entwicklung wird sich im nächsten Jahr voraussichtlich fortsetzen, wobei in der kommenden Tarifrunde wohl verstärkt Überlegungen zur Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst eine Rolle spielen dürften. Im Haushalt 1998 sind zusätzliche Einsparungen bei den Personalausgaben vorgesehen. So erhofft sich der Senat Entlastungen durch Kürzungen beim Weihnachtsgeld. Aufgrund der tarifvertraglichen Regelungen scheinen solche Hoffnungen auf tönernen Füßen zu stehen. Auch das fluktuationsbedingte Sparpotential ist begrenzt. Zwar treten zunehmend jene Altersjahrgänge in den Ruhestand, die personell sehr stark besetzt sind, doch darunter sind auch mehr und mehr Beamte; für deren Altersversorgung ist das Land zuständig.

Auch bei den Sachausgaben regiert weiter der Rotstift. Ins Gewicht fallen vor allem die Kürzungen im Hochschulbereich; nach den Planungen gehen die Leistungen des Landes von 2,9 Mrd. DM (1996) auf 2,75 Mrd. DM bzw. 2,65 Mrd. DM zurück. Aber auch die anderen Zuwendungsempfänger erhalten weniger Unterstützung. Weitere Entlastung kommt von der Pflegeversicherung, da die stationären Hilfen erstmals ein volles Jahr wirksam sind. Zudem wird die Zahl der Bürgerkriegsflüchtlinge vermutlich weiter zurückgehen. Per saldo werden die sozialen Leistungen kaum steigen. Der Rückgang der Investitionsausgaben wird in diesem Jahr unvermindert anhalten, sich im kommenden Jahr aber verlangsamen, denn die „Untergrenze“ dürfte dann nicht mehr fern sein.

Alles in allem dürften die Ausgaben sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr sinken. Nach der hier vorgelegten Schätzung ist das Minus mit reichlich bzw. knapp 1 vH zu veranschlagen. Dennoch ist — läßt man die Vermögensveräußerungen unberücksichtigt — kaum mit einem merklichen Rückgang der Defizite zu rechnen, weil die Einnahmen sich nur sehr schwach entwickeln.

Perspektiven

Die finanzpolitischen Perspektiven Berlins sind denkbar ungünstig. Trotz der eingeleiteten, teilweise rigiden Sparmaßnahmen ist eine wesentliche Verbesserung der Finanzlage nicht in Sicht. Der Versuch, die Haushaltsdefizite abzubauen, ähnelt dem Wettlauf von Hase und Igel: Immer wieder werden die Ausgabekürzungen durch neuerliche Steuerausfälle kompensiert. Die Ursachen für diese Steuerausfälle sind vor allem gesamtwirtschaftlicher Natur bzw. Folge bundespolitischer Entscheidungen. Aber nicht allein der gesamtwirtschaftliche Gegenwind macht die Konsolidierungsanstrengungen zunichte — die Politik in Berlin verstärkt den Gegenwind, denn jede Ausgabekürzung zieht unmittelbar Einkommens- sowie Arbeitsplatzverluste in der Region nach sich und belastet damit auch den Landeshaushalt. Die Entwicklung zeigt zudem, daß der Landeshaushalt den zu schnellen Rückzug des Bundes nicht verkraftet. Auch gegenüber den beiden anderen Stadtstaaten hat Berlin kaum Boden gut gemacht, dort wird eine ähnliche Sparpolitik betrieben.

Zwar wird der Berliner Haushalt durch Vermögensveräußerungen sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr jeweils in einer Größenordnung von 6 Mrd. DM entlastet, so daß die Defizite auf 4,1 bzw. 3,5 Mrd. DM zurückgehen. Aber bereits 1999 werden sie — sofern nicht abermals Vermögen veräußert wird — wieder in die Höhe schnellen. Nach überschlägigen Schätzungen muß für diesen Fall 1999 mit einem Fehlbetrag von 9 Mrd. DM und im Jahr 2000 von reichlich 8 Mrd. DM gerechnet werden:

	1999	2000
	Mrd. DM	
Einnahmen	32,6	33,7
Steuern	15,9	16,7
Sonstige	16,7	17,0
Ausgaben	41,6	42,1
Personalausgaben	14,2	14,3
Lfd. Sachaufwand	9,7	9,6
Zinsausgaben	4,0	4,5
Lfd. Transferausgaben ¹⁾	8,8	9,2
Investitionsausgaben ²⁾	4,9	4,6
Finanzierungssaldo	—9,0	—8,4

¹⁾ Einschl. Schuldendiensthilfen im Wohnungsbau. —

²⁾ Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen, Darlehen und Beteiligungen.

Ein solcher Rückgang des Defizits kann freilich nur erwartet werden, wenn die Wirtschaft wieder Tritt faßt, keine Steuerentlastungen wirksam werden, die restriktive Ausgabenpolitik weitgehend fortgeführt wird und alle organisatorischen Möglichkeiten wahrgenommen werden, die Kosten der Leistungserstellung zu senken, z.B. durch die Herabsetzung von Ausstattungsstandards oder durch ein effizienteres Immobilien-Management. Aber auch dann sind hohe Fehlbeträge auf Dauer wahrscheinlich und kaum verkraftbar, weil die Zinsbelastung ständig steigt. In dieser Projektion wird der Zinsaufwand — unter Einschluß der zinsgleichen Aufwendungen im Wohnungsbau — im Jahre 2000 bereits 23 vH aller Einnahmen absorbieren; d.h. fast jede vierte D-Mark, die eingenommen wird, entfällt dann auf den Zinsdienst.

Die aktuelle Entwicklung zeigt das Dilemma, in dem sich die Finanzpolitik in Berlin befindet, wenn sie in einem gesamtwirtschaftlich sehr ungünstigen Umfeld die Haushaltsfehlbeträge verringern will. Von Erfolg wird eine Konsolidierungspolitik erst im Aufschwung gekrönt sein, durch den wieder mehr Mittel in die öffentlichen Kassen fließen. Aus rein fiskalischer Sicht ist es von nachrangiger Bedeutung, welchen Platz Berlin dabei einnimmt: Bei überdurchschnittlicher Entwicklung der Wirtschaftskraft steigt zwar die Steuerkraft der Stadt, doch sinken zugleich die Ansprüche im Finanzausgleich; bei unterdurchschnittlicher Entwicklung der Wirtschaftskraft nehmen die Zahlungen aus diesem Topf dagegen zu. Politisch ist die zweite Variante die schlechtere, weil die Abhängigkeit Berlins dadurch größer wird. Läßt der Aufschwung auf sich warten, so droht die Entwicklung außer Kontrolle zu geraten — noch stärkere Einschnitte sind notwendig, wenn die Defizite abgebaut werden sollen, doch die regionalen Arbeitsmarktprobleme und die sozialen Spannungen verschärfen sich.

Die Lösung der Finanzprobleme wird durch die verstärkten Wanderungen in das Umland erschwert. Nicht nur nehmen diejenigen Einkommensteuerpflichtigen, die nach Brandenburg ziehen, ihre Steuern „mit“. Zugleich verrin-

gern sich die Ansprüche Berlins im Finanzausgleich, denn bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen spielt auch die Einwohnerzahl eine bedeutsame Rolle: Durch das „Stadtstaatenprivileg“ werden Berlins Einwohner höher gewichtet. Bei einem Verlust von 20 000 Einwohnern pro Jahr errechnen sich im Rahmen des Finanzausgleichs Mindereinnahmen von nahezu 30 Mill. DM, während sich bei den Steuereinnahmen in Berlin ein Minus von 60 Mill. DM¹⁰ ergibt. Im Jahre 2000 wird Berlin unter diesen Annahmen einen Einnahmefall von annähernd 400 Mill. DM verkraften müssen. In den nächsten Jahren dürfte die Zahl der Umzügler sogar noch zunehmen. Sinkende Einwohnerzahlen in Berlin ziehen aber nicht automatisch sinkende Ausgaben nach sich. Auch bei der Produktion öffentlicher Güter gibt es das Phänomen der Kostenremanenz aufgrund konstanter Fixkosten. Vor allem muß Berlin weiterhin für das Umland Infrastruktur vorhalten.

Der Senat von Berlin will dieser Entwicklung durch die verstärkte Förderung von Wohnungseigentum in der Stadt entgegenwirken. Will man die Umlandwanderung der einkommensstärkeren Haushalte eindämmen, sind freilich erhebliche Subventionen (z.B. in Form verbilligter Grundstücke) notwendig. Sie wiederum sind mit negativen personalen Verteilungseffekten verbunden, die der Preis für eine ausgeglichene regionale Finanzmittelverteilung wären. Angesichts der finanziellen Kalamitäten ist zudem zu fragen, ob der Einsatz von öffentlichen Mitteln an anderer Stelle nicht mehr Nutzen stiftet. So wird die Absicht des Senats, die Ausgaben für die Universitäten und Forschungseinrichtungen sehr stark einzuschränken, in hohem Maße kontraproduktiv wirken. Wissenschaft und Forschung sind in Berlin hochrangige Standortfaktoren, und die immateriellen Investitionen in Forschung und Entwicklung, Bildung, Ausbildung und Weiterbildung sind für die zukünftige Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft von ausschlaggebender Bedeutung¹¹. Zudem darf nicht übersehen werden, daß die Ausgaben der Universitäten und Forschungseinrichtungen unmittelbar und nicht unerheblich zur Wertschöpfung und Beschäftigung in Berlin beitragen¹².

Der Versuch, durch den Verkauf von Landesvermögen finanzpolitisch handlungsfähig zu bleiben, ist zwiespältig

¹⁰ Dabei ist unterstellt, daß ein Drittel der Personen, die nach Brandenburg ziehen, Lohnsteuerzahler sind und ihre durchschnittliche Steuerschuld mit 15 000 DM pro Jahr zu Buche schlägt.

¹¹ Vgl. Wissensintensivierung der Wirtschaft: Wie gut ist Deutschland darauf vorbereitet? Bearb.: Dieter Schumacher und Florian Straßberger. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 22/97.

¹² Vgl. Kurt Geppert und Dieter Vesper: Zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Berliner Hochschulen. Berlin 1997 (unveröff. Manuskript), sowie Kurt Geppert, Bernhard Seidel und Dieter Vesper: Zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen in Berlin, Berlin 1997 (unveröff. Manuskript).

zu beurteilen. Ordnungspolitische Überlegungen¹³ bleiben dabei offenbar außer acht, vielmehr sollen jene Vermögensteile veräußert werden, die hohe Veräußerungserlöse erwarten lassen. Allerdings hat der Verkauf der Bewag-Anteile längst nicht die ursprünglich gehegten Erwartungen erfüllt — statt 3,4 Mrd. DM wurden nur 2,85 Mrd. DM erzielt: Ob die hohen Rücklagen des Unternehmens sich hinreichend im Verkaufspreis niedergeschlagen haben, ist offen. Fraglich ist zudem, ob rein fiskalisch auf lange Sicht ein Verkauf ertragsstarker Unternehmen sinnvoll ist. Die dem Land entgehenden Gewinnausschüttungen sind wohl in vielen Fällen höher als die eingesparten Zinszahlungen. Beim Verkauf von Grundvermögen handelt es sich dagegen um eine echte Vermögensaktivierung. Unmittelbare Opportunitätskosten fallen kaum ins Gewicht, allerdings wird die Bodenbevorratung als ein zentrales Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik dadurch eingeschränkt. Wie hoch der Wert des veräußerbaren Grundvermögens auch immer zu beziffern ist — Größenordnungen von 25 bis 50 Mrd. DM werden genannt —, sein Verkauf entlastet den Haushalt auch längerfristig und verschafft Handlungsspielraum. Dieser Handlungsspielraum muß genutzt werden, um die ungünstigen Strukturen insbesondere auf der Ausgabenseite zu verbessern. Wie bei der Kreditaufnahme geht es bei der Vermögensaktivierung in erster Linie darum, die für Strukturveränderungen erforderliche Zeit zu „kaufen“. Allerdings steckt das Grundstücksmanagement des Landes Berlin offensichtlich erst in den Kinderschuhen; bereits auf große Schwierigkeiten ist die bloße Erfassung des Grundvermögens gestoßen.

Dennoch stellt sich mittelfristig die Frage, ob sich Berlin aus eigener Kraft aus dem Finanzdilemma befreien kann, denn die Zinslastquote wird weiter steigen. Wird Berlin —

wie Bremen und das Saarland — eine Haushaltsnotlage reklamieren und zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen fordern müssen? Eine Haushaltsnotlage kann immer dann unterstellt werden, wenn sie vornehmlich nicht auf politischen Fehlentscheidungen der Landesregierung, sondern auf schwerwiegenden strukturellen Veränderungen beruht, deren Ursachen sozio-ökonomischer Natur sind und deren extremes Ausmaß nicht von Berlin allein getragen werden kann. In jedem Fall ist Berlin in einer besseren Position, wenn die Stadt zeigen kann, daß sie bereits einen erheblichen Beitrag zur Haushaltssanierung erbracht hat. Entscheidend wird das Urteil über die Frage sein, ob der Landeshaushalt unverschuldet in diese Notlage geraten ist. Dabei würde wohl insbesondere geprüft werden müssen, inwieweit der Bund durch seinen raschen Rückzug dazu beigetragen hat. Darüber hinaus müßte natürlich die Bedürftigkeit anhand eines Vergleichs der Zinslastquoten mit den anderen Bundesländern geprüft werden. Die Wahrscheinlichkeit, daß Berlin trotz seiner Bemühungen um die Haushaltssanierung ähnlich hohe Zinslastquoten wie Bremen und das Saarland haben wird, ist groß. Im übrigen werden wahrscheinlich solche Hilfen auch deshalb notwendig, weil die fiskalpolitischen Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages vertikal wie horizontal aufgeteilt werden müssen und Berlin auch im Jahre 2000 und darüber hinaus mit seinen Defiziten diese Grenze weit überschreiten dürfte.

¹³ Das unternehmerische Tätigwerden des Staates wird legitimiert, wenn es sich auf wettbewerbliche Ausnahmereiche konzentriert. In der Regel handelt es sich um „natürliche“ Monopole (aus produktionstechnischen Gründen kommt nur ein Anbieter in Betracht).

Integration von Umweltschutz und Beschäftigungssicherung

Das Umweltförderprogramm Berlin

Angesichts fortdauernder Massenarbeitslosigkeit einerseits, weiterbestehender Beeinträchtigungen der Umweltqualität und Befürchtungen einer Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen andererseits, sind Bemühungen um eine Verbindung von Beschäftigungs- und Umweltpolitik nach wie vor von größter Aktualität. Seit den siebziger Jahren standen dabei der Arbeitskräfteeinsatz bei der Erstellung von Umweltschutzgütern (z.B. Luftfilter, Wärmedämmung u.ä.) sowie die dadurch in vorgelagerten Wirtschaftsbereichen ausgelösten Beschäftigungseffekte im Vordergrund. Die Betrachtung darf aber nicht auf diese Arbeitsplatzauswirkungen eingeengt bleiben. Zunehmend wird deutlich, daß Umweltschutzmaßnahmen auch bei den Anwendern von Umwelttechnik positive Beschäftigungswirkungen haben können. Diese positiven Auswirkungen auf Innovation und Strukturwandel sind zwar schwieriger zu quantifizieren, können aber in ihrer Bedeutung über die Erstellungseffekte weit hinausgehen.

Beseitigung betrieblicher Barrieren durch neue Förderkonzepte

Die Erweiterung des Blickwinkels auf die Möglichkeiten zur Verbesserung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit durch Umweltschutzmaßnahmen hat — über die traditionelle Verbindung von Umwelt- und Beschäftigungspolitik hinaus — zur Formulierung von Programmen geführt, die Umwelt-, Beschäftigungs-, Innovations- und Strukturpolitik miteinander zu verknüpfen suchen¹. Diese Programme tragen der — durch viele Beispiele untermauerten — Hypothese Rechnung, daß umweltpolitische Maßnahmen, wenn sie in geeigneter Form gestaltet werden, oft auch in betriebswirtschaftlicher Rechnung per saldo vorteilhaft sind; betriebswirtschaftliche Vorteile gleichen die Kosten von Umweltschutzmaßnahmen zumindest teilweise aus. Dabei spielen Prozeßinnovationen, die zu einem verringerten Energie- und Materialeinsatz führen, ebenso eine Rolle wie Verbesserungen der Qualität der angebotenen Produkte².

Auch bei Umweltschutzmaßnahmen, die sich als betriebswirtschaftlich rentabel herausstellen, kann eine staatliche Förderung notwendig sein. Dies gilt zunächst dann, wenn es sich um technologische, organisatorische oder institutionelle Innovationen handelt, bei denen die marktliche Vergütung der Innovationsaufwendungen durch die Erstanwender nicht sichergestellt ist. Zudem müssen Informationsdefizite, die insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bestehen, abgebaut werden. Die Rolle von Förderprogrammen besteht in dieser Situation darin, solche Innovationshemmnisse abzubauen und insbesondere durch Lerneffekte Informationsdefizite zu verringern; zusätzlich können sie durch Kooperation Skaleneffekte auslösen, mit denen sich die Kosten weiter verringern lassen. In regionaler Betrachtung kommt hinzu, daß die staatlich geförderte Verbesserung der Wettbewerbssituation von Unternehmen in benachteiligten Regionen wesentlicher Bestandteil einer ausgleichsorientierten Regionalpolitik ist.

Die Programme zur Verbindung von umwelt- und beschäftigungspolitischen Zielen in den siebziger Jahren zielten in erster Linie auf eine Mobilisierung zusätzlicher Nachfrage nach Umweltschutzgütern und daraus resultierenden Arbeitsplatzeffekten. Wirkungen auf die Produktion und Beschäftigung bei der Anwendung der Umweltschutzgüter blieben außer acht. Dies gilt auch für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit ökologischer Orientierung. Breit angelegte Programme dieser Art haben zwar zu einer temporären Entlastung der Arbeitsmarktbilanz beigetragen, ihre Erfolge bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, die auf Dauer ohne Förderung erhalten bleiben, waren aber begrenzt. Lediglich durch zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen wurden die Arbeitsmarktchancen der involvierten Arbeitskräfte verbessert³.

Eine Verknüpfung von Umweltschutz- und Beschäftigungsmaßnahmen mit der Innovations- und Strukturpolitik bietet sich vor allem für eine Implementation auf regionaler und lokaler Ebene an. Auf diesen Ebenen führen Umweltentlastungsmaßnahmen oft zu unmittelbar spürbaren Verbesserungen der Lebensqualität. Außerdem bietet die regionale Ebene wegen der relativen Übersichtlichkeit der Wirtschaftsstrukturen gute Ausgangspunkte für Initiativen

¹ Ob Umweltschutzmaßnahmen sinnvoll sind, muß sich — unabhängig von den Schwierigkeiten, dies im Einzelfall zu bestimmen — danach richten, ob der gesellschaftliche Nutzen größer ist als die gesamtwirtschaftlichen Kosten. Keinesfalls darf Umweltschutz auf Maßnahmen beschränkt bleiben, die aus einzelbetrieblicher Sicht per saldo vorteilhaft sind. Im Falle von Umweltschutzmaßnahmen, die die Kosten der Unternehmen erhöhen, ohne daß ihnen gleich hohe Ertragssteigerungen gegenüberstehen, muß eine Förderung in erster Linie darauf zielen, die Kosten solcher Umweltschutzmaßnahmen — vor allem durch den Anstoß von Lern- und Skaleneffekten — zu verringern.

² Porter, M.E. and C.v.d. Linde: Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. In: Journal of Economic Perspectives, vol. 8, no. 4, 1995.

³ Vgl. OECD (Hrsg.): Environmental Policies and Employment, Paris 1997.

zur Knüpfung von Innovationsnetzwerken und Wertschöpfungsketten. Dabei müssen solche Programme freilich von vornherein auch auf die Schaffung eines auch überregional erfolgreichen Angebots ausgerichtet sein.

Das Umweltförderprogramm (UFP) in Berlin nutzt diese Ansatzpunkte. Aus beschäftigungspolitischer Perspektive verbindet das UFP in Berlin damit wesentliche Elemente zur Verringerung der Beschäftigungsprobleme, wie sie etwa von der OECD empfohlen werden⁴, insbesondere in folgenden Bereichen:

- Förderung der Entstehung und vor allem der Diffusion technologischen Know-hows,
- Verbesserung unternehmerischer Rahmenbedingungen insbesondere für KMU durch Informations- und Beratungsangebote sowie durch die Schaffung von Zugangsvoraussetzungen zu neuen Technologien,
- Unterstützung zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in die Erwerbstätigkeit und
- Qualifizierungsmaßnahmen.

Das UFP Berlin ist ein Element in einem Bündel von Maßnahmen zur gleichzeitigen Verringerung von Umweltbelastungen und Arbeitsmarktproblemen aus verschiedenen Förderprogrammen; die Programme werden teilweise von der Europäischen Union aus Mitteln des Regional- und Sozialfonds oder aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Dazu zählen neben dem UFP die Zukunftsinitiative Ökologisches Wirtschaften (ZÖW) und die Förderung von Öko-Audits und Energiesparkonzepten im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative KMU⁵.

Das Umweltförderprogramm Berlin

Beim UFP handelt es sich um mehrere Teilprogramme. Von 1989 bis 1995 wurden das UFP I und UFP II für die westlichen Bezirke Berlins durchgeführt. Mit dem UFP III wird auch der Ostteil Berlins für den Zeitraum 1994 bis 2001 in die Förderstrategie einbezogen. Durch das UFP IV konnten bis 1996 Vorhaben im Westteil der Stadt gefördert werden. Seit 1997 wird hier die Förderung durch das UFP V fortgesetzt. Der größte Teil der westlichen Bezirke Berlins ist als Ziel-2-Gebiet in die Förderung durch den Europäischen Strukturfonds einbezogen worden. Durch diesen Fonds werden Gebiete, die durch eine rückläufige industrielle Entwicklung gekennzeichnet sind, bei der Anpassung unterstützt. Der Ostteil der Stadt wird als Ziel-1-Gebiet gefördert; dabei geht es um die Unterstützung des Strukturwandels in Regionen mit Entwicklungsrückständen.

Mit den abgeschlossenen Umwelt-Förderprogrammen I und II wurden von 1990 an im Westteil Berlins in rund 150 Betrieben und Einrichtungen umweltentlastende Maßnahmen in drei Förderschwerpunkten gefördert:

- Aufbau betriebsübergreifender Infrastrukturen (Förderung bis zu 80 vH), z.B. gemeinsame Nutzung von Anlagen zur Energieversorgung oder zur Sammlung

und Aufbereitung von Abfällen sowie die Einrichtung von Überwachungs-, Leit- und Automatisierungstechniken durch mehrere KMU,

- Umsetzung integrierter Umweltentlastungsmaßnahmen, die über die gesetzlich geforderten Standards hinausgehen, in kleinen und mittleren Betrieben (Förderung bis zu 50 vH), z.B. durch innovative Verfahrenstechniken und
- Gründung neuer Dienstleistungsgesellschaften (Förderung bis zu 80 vH), z.B. Betreibergesellschaften für zentrale Ver- und Entsorgungsaufgaben.

Mit Fördermitteln von gut 100 Mill. DM wurden dabei Gesamtausgaben von rund 164 Mill. DM induziert. Gemessen an der Zahl der Fördermaßnahmen lag der Schwerpunkt der beiden Programme auf integrierten Umweltentlastungsmaßnahmen für KMU. Dabei bildeten — auf die Verteilung der Fördermittel im UFP II bezogen — Sozial- und Krankenhauseinrichtungen, Nahrungs- und Genußmittelhersteller, Tischlereien und Druckereien Schwerpunkte, daneben auch Wäschereien, Labore und metallverarbeitende Unternehmen. Gemessen an den eingesetzten Fördermitteln waren die 16 Projekte zum Aufbau betriebsübergreifender Infrastrukturen ebenso gewichtig. Zusätzlich wurden Dienstleistungsgesellschaften neu gegründet, und zwar mit einem Anteil von gut 10 vH der Gesamtfördersumme.

Strukturpolitische Orientierung des UFP

Das DIW hat im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz⁶ für die Umweltförderprogramme UFP I und UFP II eine umfassende Evaluierung der ökonomischen Wirkungen vorgenommen⁷. Ein zentrales Element bei der ökonomischen Bewertung der Umweltförderprogramme ist dabei der Bezug der Förderstruktur zu den wirtschaftlichen Strukturproblemen im Westteil der Stadt. Zu berücksichtigen ist hierbei, daß während der Laufzeit der ersten beiden Umwelt-Förderprogramme die deutsche Vereinigung die Entwicklungsbedingungen der Wirtschaft in Westberlin einschneidend verändert hat. Insbesondere ist hier die wieder mögliche wirtschaftliche Verflechtung mit dem Umland zu nennen. Die entscheidenden Strukturprobleme der Wirtschaft in Westberlin haben sich allerdings im bisherigen Entwicklungsprozeß

⁴ Siehe OECD (Hrsg.), The OECD Jobs Study, Paris 1994.

⁵ Teil dieses Programmbündels war auch das inzwischen ausgelaufene Ökologische Sanierungsprogramm (ÖSP).

⁶ Zum 1. April 1997 ist die Durchführung und Steuerung der umweltschutzbezogenen Förderung der Investitionsbank Berlin übertragen worden. Die Programmverantwortlichkeit liegt bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie.

⁷ Wie mittlerweile vorliegende Zwischenevaluierungen zeigen, gelten die Ergebnisse der Tendenz nach auch für die UFP III, IV und V.

kaum verringert⁸. Die Notwendigkeit zur Strukturangepasung ist durch den intensiveren interregionalen Wettbewerb noch verstärkt worden.

Strukturprobleme der Wirtschaft in Westberlin

Ein zentrales Strukturproblem ist für die Wirtschaft Westberlins die schwach ausgeprägte industrielle Exportbasis. In kaum einer anderen Region der früheren Bundesrepublik ist das verarbeitende Gewerbe — Stütze der Exportbasis einer jeden Region — auf ein so niedriges Niveau geschrumpft wie im Westteil von Berlin⁹. Die Schwäche Berlins im Bereich des überregionalen Absatzes wird allerdings nicht nur durch das insgesamt niedrige Niveau der industriellen Produktion beschrieben. Die besonderen Probleme liegen vielmehr auch in den Strukturen des verarbeitenden Gewerbes, die für moderne westliche Großstädte untypisch sind. In der Stadt haben sich Wirtschaftsstrukturen herausgebildet, die in wachstumsstarken Großstädten wie z.B. München nicht anzutreffen sind. Diese Strukturdefizite sind vor allem gekennzeichnet durch hohe Anteile kapitalintensiver Massenproduktionen und ein eher niedriges Niveau von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten¹⁰.

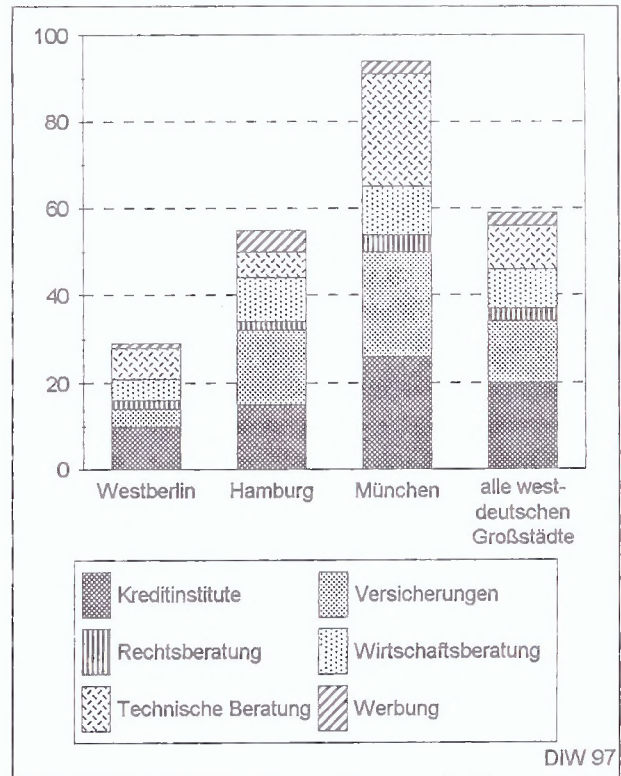
Die Umstrukturierung und Modernisierung in der Industrie zur Verbesserung der Exportbasis muß in erster Linie bei den in der Stadt ansässigen industriellen Betrieben und Unternehmen kleiner und mittlerer Größe ansetzen. Die Möglichkeiten, durch Neuansiedlung industrieller Großbetriebe Strukturverbesserungen zu erreichen, sind dagegen aufgrund des geringen Verlagerungspotentials solcher Betriebe, das mit den hohen Kosten und Risiken für die Unternehmen zusammenhängt, sehr begrenzt.

Wesentliche Bedingung für die Modernisierung der Industriestruktur in Westberlin, vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen, ist die regionale Verfügbarkeit unternehmensorientierter Dienstleistungen, da sie für solche Unternehmen häufig die einzige Quelle zur Entwicklung und Übernahme technologischer und ökonomischer Neuerungen sind. Industrielle Großunternehmen dagegen erstellen zum einen selbst in großem Umfang Dienstleistungen, zum anderen können sie eher überregionale, unternehmensbezogene Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

Der Bereich unternehmensorientierter Dienstleistungen — zu denen nicht nur Kreditinstitute und Versicherungen, sondern auch verschiedene Beratungsdienstleistungen in den Feldern Recht, Wirtschaft, Technik und Werbung gehören — ist allerdings in Westberlin sehr schwach entwickelt (Abbildung)¹¹. Insbesondere die Defizite bei den technischen Beratungsdienstleistungen weisen dabei auf eine enge Verbindung zur Schwäche des Industriestandortes Westberlin hin. Städte mit einem stark ausgeprägten innovations- und exportorientierten verarbeitenden Gewerbe wie München weisen auch eine hohe Bedeutung

Unternehmensorientierte Dienstleistungen im Städtevergleich

Beschäftigte je 1 000 Einwohner 1992



technischer Beratungsdienstleistungen aus. Zwischen einem erfolgreichen Industriesektor und starken unternehmensorientierten Dienstleistungen besteht auf regionaler Ebene offensichtlich eine wechselseitige Beziehung. Industrieunternehmen formulieren ihre Problemfelder, und unternehmensorientierte Dienstleistungsfirmen liefern Problemlösungsansätze, die die Wettbewerbsposition der Industrieunternehmen stärken. Die unternehmensorientierten Dienstleistungen profitieren dabei wiederum von den verstärkten Aufträgen aus den wachsenden Industrieunternehmen.

Die Annäherung an moderne Wirtschaftsstrukturen erfordert zudem eine durchgreifende Verbesserung der

⁸ Vgl. Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung in Berlin. Bearb.: Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 37/96.

⁹ Vgl. Perspektiven der Erwerbstätigkeit in Berlin. Bearb.: Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 44/94.

¹⁰ Vgl. Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer: Zukunftssicherung durch Innovationen. Industrie- und Handelskammer zu Berlin (Hrsg.), Berlin 1997.

¹¹ Vgl. auch Dienstleistungsstandort Berlin. Bearb.: Kurt Geppert. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 9/92.

Qualifikationsprofile der Beschäftigten. Die bisherigen Qualifikationsdefizite — z.B. ein extrem hoher Anteil von Beschäftigten ohne Berufsausbildung — beziehen sich vor allem auf den industriellen Bereich von Westberlin¹². Der in diesem Bereich notwendige Strukturwandel muß durch Weiterbildung, Umschulung und Zusatzqualifizierung der Beschäftigten in erheblichem Ausmaß unterstützt werden. Als zusätzliches Problem erweist sich, daß es durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Westberlin zu einer vermehrten Dequalifizierung von Erwerbspersonen kommt.

Anknüpfungspunkte der UFP-Maßnahmen

Die Umweltförderprogramme können schon wegen ihres bescheidenen finanziellen Volumens und ihrer begrenzten Einsatzfelder nicht allein die Lösung der gravierenden Strukturprobleme in Berlin bewirken. Wohl aber können sie durch die Ausrichtung auf die spezifischen Problemlagen in der Stadt spürbare Impulse für eine strukturelle Modernisierung der Wirtschaft geben.

Ein wesentliches Element im Umweltförderprogramm Berlin ist der Anschub von Umstrukturierungsmaßnahmen in kleinen und mittleren Produktionsunternehmen, die mit der geförderten Einführung von Umweltschutzmaßnahmen einhergehen. Dies beginnt bei der Verminderung des Ressourceneinsatzes durch integrierte anstelle von nachgeschalteter Umwelttechnik und kann über den Ersatz veralteter Ausrüstungen bis hin zu einer Reorganisation des Arbeitsablaufs gehen. Dies schlägt sich oft nicht nur in Kostenentlastungen, sondern auch in einer Verbesserung der Angebotspalette nieder. Die Unternehmen werden in die Lage versetzt, flexibler auf die Nachfrage zu reagieren, können Produkte oder Dienste höherer Qualität erstellen oder gar innovative Leistungen anbieten. Dadurch verbessert sich die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen.

Ein weiteres wichtiges Förderinstrument ist die Unterstützung bei der Gründung von Firmen mit unternehmensbezogenem Dienstleistungsangebot. Aufgrund ihrer Spezialisierung können solche Serviceunternehmen Dienstleistungen kostengünstiger erbringen, als es in Unternehmen, deren Kernkompetenzen anderswo liegen, möglich ist. Oft sind diese Dienstleistungen zudem mit Informations-, Beratungs-, Planungs- und Qualifizierungsleistungen für kleine und mittlere Produktionsunternehmen verbunden.

Die Förderung von Umweltdienstleistungen ist im Prinzip auch auf indirektem Wege über die Bezuschussung der Nachfrage nach diesen Leistungen möglich; dieser Weg vermeidet weitgehend Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte, die mit einer direkten Förderung einzelner Anbieter verbunden sind. Bei einem Fehlen eines geeigneten Angebots ist aber zu prüfen, ob nicht Markteintrittsbarrieren bestehen, die mit einer indirekten Förderung allein nicht zu beheben sind, sondern zusätzlich zeitlich befristete Anstöße auf der Angebotsseite erfordern.

Das Umweltförderprogramm weist darüber hinaus eine besondere Qualifizierungskomponente auf. Durch „learning by doing“ oder interne und externe Schulungsmaßnahmen werden nicht nur Hemmnisse für einen erfolgreichen Strukturwandel beiseite geräumt. Eine Qualifizierung im Umgang mit modernen, ressourcenschonenden Produktionsverfahren verbessert gleichzeitig die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer an den Maßnahmen. Bei der Förderung der Qualifizierung werden UFP-Mittel auch kombiniert mit ABM-Maßnahmen eingesetzt.

Beschäftigungswirkungen des UFP

Zur Evaluierungsmethode

Im Zusammenhang mit der Evaluierung der Beschäftigungswirkungen staatlicher Interventionen sind eine Vielzahl von Instrumenten und Methoden entwickelt worden¹³. Für die Abschätzung der Beschäftigungswirkungen regionaler Förderprogramme sind allerdings viele dieser Evaluierungsverfahren nicht oder nur sehr begrenzt einsetzbar. Dies gilt zunächst vor allem für die aus der Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik bekannten Gruppensimulationsmodelle, bei denen die Entwicklungen bei einer Personengruppe, die Fördermaßnahmen erhält, mit denen einer ansonsten ähnlich besetzten Personengruppe, die keine Förderung erhält, verglichen werden. Bei der Förderung lassen sich kaum zwei Regionen finden, die zwar ähnliche Entwicklungsbedingungen aufweisen, von denen aber nur eine durch ein Programm gefördert wird. Ebenfalls auf große Probleme stößt bei regionalen Anwendungen die statistische „Kausalanalyse“ mit Hilfe ökonometrischer Schätzmodelle, da die benötigten Daten häufig nicht zur Verfügung stehen.

Für die Abschätzung der Beschäftigungswirkungen, die aus den Umweltförderprogrammen I und II in Westberlin resultieren, hat das DIW einen Einzel-Indikatoren-Ansatz¹⁴ verwendet. Bei dieser Evaluierungsmethode wird allerdings von dem hohen Anspruch einer quantitativen Gesamterfassung aller Wirkungen abgerückt. Insbesondere können auf der Basis von Einzelindikatoren Hinweise auf Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur in Sonderfällen gewonnen werden. Methodisch stützen sich solche Analysen vor allem auf Fallstudien. Diese sind bei rund einem Sechstel der UFP-Projekte durchgeführt worden.

¹² Vgl. Arbeitsplatzstruktur im Westteil Berlins seit der Vereinigung. Bearb.: Klaus-Peter Gaulke. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 6/96.

¹³ Vgl. Schellhaaß, Horst-Manfred und Alexandra Schubert: Internationale Entwicklungen der Evaluierungsmethoden für arbeitsmarktpolitische Programme. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3/1992. — Frankenfeld, Peter: Theoretische Grundlagen zur Methodik der Evaluierung. In: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 4/1994.

¹⁴ Ein solcher Ansatz wird auch in anderen regionalen Evaluierungsstudien verwendet. Vgl. u.a. Frankenfeld, P., M. Wildener und A. Frede: Wandel der Instrumente. Wandel der Bewertungen. Evaluierungen von bremischen Landes-EU-Programmen in der regionalen Strukturpolitik. In: Monatsbericht des Bremer Ausschusses für Wirtschaftsforschung, Heft 4/1995.

Zentraler Aufgabenschwerpunkt der Evaluierung im Rahmen eines Einzel-Indikatoren-Ansatzes ist die Identifizierung der relevanten Wirkungsketten und damit der wichtigen Wirkungsbereiche einer Maßnahme. Dabei werden auch Wirkungsbereiche und Beschäftigungseffekte betrachtet, die weit über den eigentlichen Förderbereich oder Förderzeitraum hinausgehen. Unterscheiden lassen sich bei regionalwirtschaftlichen Evaluierungen drei Wirkungsfelder, die sich unterschiedlich genau erfassen und quantifizieren lassen:

- Unmittelbare Programmeffekte,
- Wettbewerbseffekte und
- Ausstrahlungseffekte.

Die unmittelbaren Programmeffekte stehen im Zusammenhang mit den durch eine staatliche Intervention ausgelösten Ausgaben. Betrachtet werden der direkt geförderte Personaleinsatz ebenso wie die mit Käufen von Investitionsgütern und anderen Sachmitteln verbundenen direkten und indirekten Herstellereffekte. Wettbewerbseffekte treten dann auf, wenn es mit der geförderten Umwelt-schutzmaßnahme gleichzeitig zu Kostenentlastungen oder Angebotsverbesserungen kommt. Ausstrahlungseffekte sind zu erwarten, wenn sich eine geförderte Maßnahme — beispielsweise durch Innovationsanstöße — auf dritte, nicht geförderte Unternehmen positiv auswirkt.

Beschäftigungswirkungen durch unmittelbare Programmeffekte

Mit der Förderung von Personalkosten durch das UFP werden vorhandene bzw. neu geschaffene Arbeitsplätze ausgelastet. Diese Beschäftigungseffekte sind allerdings auf die Dauer der Förderung begrenzt. Die Personalkostenförderung im Rahmen der UFP I und II hat zusammengekommen zu Beschäftigungseffekten im Umfang von rund 250 Personenjahren geführt. Bei einer insgesamt fünfjährigen Laufzeit dieser beiden Teilprogramme bedeutet dies, daß mit der Personalkostenförderung während dieser Zeit also etwa 50 Arbeitsplätze ausgelastet wurden.

Größere Beschäftigungswirkungen werden außerhalb der geförderten Unternehmen über die Produktion der Güter und Dienstleistungen erreicht, deren Beschaffung durch das UFP gefördert wird. Diese sog. Herstellereffekte sind ebenfalls auf die Dauer der Förderung begrenzt. Insgesamt wurden im Inland durch die UFP I und II Herstellereffekte im Umfang von fast 1 400 Personenjahren ausgelöst; im Zeitraum 1991 bis 1995 sind durch die Beschaffung von Gütern und die Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Rahmen des UFP im Durchschnitt also rund 280 Arbeitsplätze ausgelastet worden.

Die Beschäftigungswirkungen, die aus den Herstellereffekten des UFP resultieren, entfallen allerdings nur zu einem Teil auf die Region Berlin-Brandenburg. Auf der

Basis von Informationen zur sektoralen Beschäftigungsstruktur in der Region und von Erhebungen zu den Herkunftsregionen der bezogenen Güter bei ausgewählten UFP-Projekten wurde dieser Anteil auf rund zwei Drittel geschätzt. Für die Region Berlin-Brandenburg ergeben sich damit zusammen mit der direkten Personalkostenförderung Beschäftigungswirkungen aus den unmittelbaren Programmeffekten in der Größenordnung von 1 150 Personenjahren.

Diese Beschäftigungswirkungen sind zunächst auf die Dauer der Förderung begrenzt. Perspektiven für zusätzliche Dauerarbeitsplätze ergeben sich vor allem, wenn durch die Förderung neue Angebote geschaffen werden. Neue Lösungen im Umweltschutz benötigen Anschubhilfen, die ihnen einen Test im Markt ermöglichen. Sind sie dort erfolgreich, entstehen sich selbst tragende Dauerarbeitsplätze. Den erfolgreichen Beitrag zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen durch eine Anschubförderung demonstriert die im Rahmen des UFP I neu gegründete Träger- und Betreibergesellschaft für Blockheizkraftwerke, die heute weit über 100 zukunftssichere Dauerarbeitsplätze bietet.

Insgesamt wurden mit rund einem Fünftel der Projekte des UFP II neue Angebote angeschoben; der Schwerpunkt lag bei Unternehmen, die produktionsorientierte Dienstleistungen anbieten. Auf der Grundlage einer systematischen Analyse der Beschäftigungsveränderungen in allen geförderten Unternehmen für das UFP II läßt sich abschätzen, daß durch die UFP I und II zusammen rund 170 Arbeitsplätze mit Perspektiven für Dauerarbeitsplätze neu geschaffen worden sind.

Beschäftigungswirkungen durch Wettbewerbseffekte

Umweltentlastende Maßnahmen im Rahmen des UFP verbessern durch gleichzeitige Kostenentlastungen oder Angebotsverbesserungen oft die Wettbewerbsposition der geförderten Unternehmen und tragen damit auch indirekt zur Arbeitsplatzsicherung und -schaffung bei. Die im Rahmen des UFP II geförderten Umweltentlastungsmaßnahmen im Bereich der Holzverarbeitung beispielsweise haben zu geringeren Rüstzeiten und höherer Genauigkeit geführt. In Unternehmen des Ernährungsgewerbes haben sich aufgrund der Fördermaßnahmen deutliche Einsparungen an Energie- und Wasserkosten ergeben. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür, daß Umweltentlastungen eng mit einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe verbunden sind, ist auch das Projekt „Zentrale Infrastruktur Digitale Drucktechnik“. Hier werden Einsparungen von bis zu 90 vH bei den Kosten für Material, z.B. Reprochemikalien oder Filme, erreicht. Zusätzlich ermöglicht die neue Technik die Erweiterung des Angebots um digitalisierte Druckvorlagen, verbunden mit größerer Flexibilität und höherer Qualität.

In den im Rahmen der UFP I und II geförderten rund 150 Betriebe und Einrichtungen waren zum Zeitpunkt der Förderung etwa 3 800 Personen beschäftigt. Es kann davon ausgegangen werden, daß das UFP durch betriebliche Modernisierung zur Sicherung dieser Arbeitsplätze einen Beitrag geleistet hat. Allerdings ist es kaum möglich, die Zahl der Arbeitsplätze anzugeben, die ohne eine UFP-Förderung verloren gegangen wären. Immerhin konnten im UFP II bei fast drei Viertel aller Projekte konkrete Kostenentlastungen, Verbesserungen der Qualität der angebotenen Produkte und Dienstleistungen und eine höhere Flexibilität nachgewiesen werden.

Beschäftigungswirkungen durch Ausstrahlungseffekte

Praktisch alle Projekte des UFP wirken über die geförderten Unternehmen hinaus. Solche positiven Ausstrahlungseffekte auf dritte Unternehmen treten auf vielen Ebenen auf. Auch bei nicht geförderten Unternehmen dürfte das UFP damit positive Beschäftigungseffekte auslösen.

Eine Ebene von Ausstrahlungseffekten im UFP ist die Förderung beispielhafter Lösungen von Umweltproblemen. Der überwiegende Teil der Förderprojekte hat eine solche Vorbildfunktion. Dabei wird entweder die Überwindung von Hemmnissen demonstriert, die spezifischen technisch-organisatorischen Lösungen entgegenstehen, oder es wird generell die Möglichkeit vorgeführt, in bestimmten Branchen Wasser oder Energie einzusparen oder Abfall zu vermeiden. Wenn die Vorbildfunktion greift, wird nicht nur ein Multiplikatoreffekt bei den Umweltentlastungseffekten erreicht, sondern auch die damit häufig verbundene Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kommt einem weiten Kreis von nicht geförderten Unternehmen zugute. So können die 70 Projekte des UFP I mit Vorbildcharakter als beispielhaft für eine Gesamtzahl von über 4 500 vergleichbaren Betrieben im Westteil Berlins gelten.

Von erheblicher Bedeutung für die Verbreitung wenig erprobter Lösungen im Umweltschutz sind auch Referenzprojekte, die deren Praxistauglichkeit demonstrieren. Dies ist die Voraussetzung dafür, daß sich weitere Unternehmen zum Einsatz dieser Lösungen entschließen; dies wiederum ist Bedingung für den Markterfolg der Anbieter. Im Rahmen des UFP entstehen Referenzprojekte für eine Reihe von Techniken zur Umweltentlastung. Dazu gehören beispielsweise Biofilter zur Vermeidung der Geruchsbelästigungen, die von kleineren Unternehmen des Ernährungsgewerbes ausgehen, oder der Einsatz von Propan als Kühlmittel bei gewerblichen Kühlanlagen.

Eine weitere bedeutende Komponente für die Ausstrahlungswirkungen des UFP ist die Unterstützung bei der Anwendungsentwicklung neuer umweltschonender Produktionstechniken. Dabei werden noch nicht voll ausgereifte neue Technologien mit teilweise erheblichen Marktpotentialen unter Praxisbedingungen zur Anwendungsreife entwickelt und auf spezielle Einsatzbedingungen

angepaßt. In einigen Fällen werden durch das UFP Innovationswirkungen auch durch die Förderung neuer organisatorischer Lösungsansätze erreicht. Beispiel hierfür ist die Entwicklung und Erprobung neuer Verfahrens- und Arbeitstechniken beim Rückbau von Gebäuden.

Bedeutende Multiplikatorwirkungen können darüber hinaus durch die UFP-Projekte ausgelöst werden, die auf die Erschließung neuer Aufgabenfelder auch für weitere Unternehmen gerichtet sind. Dies ist eine der wesentlichen Funktionen der Serviceunternehmen, die im Rahmen des UFP neu gegründet wurden. Sie vermitteln Informationen und tragen zum Abbau von Unsicherheiten bei und verbessern so die Voraussetzungen dafür, daß KMU sich zur Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen entschließen.

Die kostengünstige Verfügbarkeit spezialisierter Dienstleistungen ist zudem für die Wettbewerbsfähigkeit gerade kleinerer Unternehmen, die diese Leistungen selbst nicht erstellen können, von entscheidender Bedeutung. Indem das UFP das Angebot solcher Dienstleistungen stärkt, setzt es an einer zentralen Schwachstelle der Berliner Wirtschaftsstruktur an. Als Beispiel kann das Sonderabfallentsorgungszentrum dienen, bei dem die Erfassung, Lagerung und Verwertung von Gefahrstoffen und Sonderabfällen unter Berücksichtigung der besten verfügbaren Sicherheitsvorrichtungen optimiert wird. Für kleinere Unternehmen sind die mit der Realisierung eines vergleichbaren technischen Standes verbundenen Kosten kaum tragbar. Die Übernahme von Leistungen im Bereich der Gefahrgutlogistik für kleinere Unternehmen durch das Sonderabfallentsorgungszentrum bringt diesen deswegen erhebliche wirtschaftliche Vorteile.

Eine Quantifizierung der Beschäftigungswirkungen, die mit den genannten Ausstrahlungseffekten des UFP verbunden sind, ist allerdings nicht möglich. Aufgrund des breiten Anwendungspotentials der im UFP I und im UFP II geförderten Umwelttechniken und Umweltdienstleistungen und der in Einzelfällen nachgewiesenen Impulse auf dritte Unternehmen kann jedoch davon ausgegangen werden, daß sie über die quantifizierten unmittelbaren Programmeffekte deutlich hinausgehen.

Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Erst allmählich verbreitet sich die Einsicht, daß es für die Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes nicht allein — und nicht einmal in erster Linie — darauf ankommt, in welchem Umfang Umweltschutzleistungen begünstigt werden, sondern auch darauf, wie die Umweltschutzmaßnahmen in den Unternehmen für den betrieblichen Erfolg insgesamt eingesetzt werden. Die Unterstützung der Integration von Umweltschutz und Beschäftigungssicherung durch staatliche Maßnahmen verlangt deshalb in Kombination mit geeigneten umweltpolitischen Rahmensetzungen und Instrumenten Förderkonzepte

neuer Art. Diese neuen Förderkonzepte sind dadurch gekennzeichnet, daß sie die Voraussetzungen dafür schaffen, verringerte Umweltbelastungen mit verbesserter Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbinden. Dazu müssen sie vor allem die Entstehung und — mindestens ebenso wichtig — die Verbreitung von kostensenkenden und qualitätsverbessernden Innovationen fördern.

Das Umweltförderprogramm Berlin ist ein Beispiel für diese Form der Integration von Umweltschutz und Beschäftigungssicherung. Die im vorliegenden Bericht wiedergegebenen zusammenfassenden Evaluierungsergebnisse demonstrieren zudem, daß mit solchen Programmen nicht nur deutliche Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen erreicht werden können, sondern daß durch signifikante positive Ausstrahlungswirkungen auf weitere, nicht direkt geförderte Unternehmen Anstöße für eine breite Modernisierung der regionalen Wirtschaft zustande kommen.

Die Ergebnisse der Evaluierung geben auch Hinweise auf die Bedingungen für den Erfolg solcher Programme. Generell gilt, daß die Anforderungen an die Programmsteuerung außergewöhnlich hoch sind. Wie erwähnt liegt der

geeignete Ansatzpunkt der Programme auf der regionalen oder lokalen Ebene; entscheidend ist dabei, daß sie an den spezifischen Strukturproblemen der jeweiligen Region ansetzen. Um möglichst hohe dauerhafte Beschäftigungseffekte in der Region zu erzielen, muß der Ausgangspunkt für die Gestaltung der Programme ein möglichst präzises Bild der regionalen Angebots-/Nachfrageverflechtung im Bereich integrierter Umweltschutztechnik sein. Im Rahmen der Programmsteuerung wird sich der Informationsstand darüber ständig verbessern. Zusätzliche Ausstrahlungswirkungen können erzielt werden, wenn die Vermittlung dieser Informationen zu einem integrierten Programmelement gemacht wird. Ziel ist es, hierbei verstärkt Impulse für den Aufbau solcher Produktionen in der Region zu geben¹⁵. Zentrales Kriterium für die Förderentscheidung sollte allerdings bleiben, ob das jeweilige Projekt zur Entstehung und Verbreitung von Innovationen beiträgt, die Umweltentlastungen mit Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit verbinden.

¹⁵ Vgl. Beschäftigungschancen durch Umweltschutz in Berlin. Bearb.: Jürgen Blazejczak, Dietmar Edler und Martin Gornig. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26/95.

Lehrstellenmangel nicht nur in den neuen Bundesländern

In Deutschland ist die Berufsausbildung gefordert, jedes Jahr mehr Schulabgänger beruflich zu qualifizieren: Ihre Zahl wird in den alten Ländern mittelfristig steigen; in den neuen Ländern erhöht sie sich zwar nur noch kurzfristig, liegt dann aber noch einige Jahre auf hohem Niveau¹. Dies bedeutet, daß auch der Bedarf an Lehrstellen und vollschulischen beruflichen Ausbildungsgängen weiter zunehmen wird².

Eine Lehre wird im Rahmen des dualen Systems absolviert. Dabei arbeiten Berufsschulen mit dem theoretischen Teil, Betriebe und ausbildende Verwaltungen mit dem praktischen Teil der Ausbildung zusammen. Der Staat hat in jüngster Zeit die Rahmenbedingungen verändert, um die Leistungsfähigkeit des Systems mittelfristig zu stärken³. Nicht gelungen ist es indes, für Jugendliche ein größeres und breiteres Angebot an Lehrstellen bereitzustellen⁴.

Markt für Ausbildungsplätze

Die nach Abschluß des Berichtsjahres 1995/96⁵ gezogene Bilanz ergab erstmals für die Bundesrepublik insgesamt keinen Überschuß an Ausbildungsstellen: Der Nachfrage der Jugendlichen stand ein zu geringes Angebot an Ausbildungsplätzen gegenüber. Die Lage für die Bewerber hat sich in den letzten Jahren merklich zugespitzt. Ende September 1996 kamen in den alten Ländern auf 24 600 suchende Bewerber zwar noch 33 900 unbesetzte Ausbildungsplätze, in den neuen Ländern waren dagegen bei 13 800 unvermittelten Jugendlichen nur noch 1 100 unbesetzte Plätze vorhanden⁶.

Dabei unterzeichnet das Ergebnis am Stichtag das Problem eher noch: Beispielsweise ist nicht erkennbar, daß immer mehr Jugendliche keine Lehre beginnen konnten. Während des Berichtsjahres 1995/96 wurde ein Teil der Bewerber nur in eine berufsvorbereitende Maßnahme oder in ein Berufsgrundbildungsjahr aufgenommen. Außerdem verzichteten in den alten Ländern 238 000 (47 vH) und in den neuen Ländern 76 000 (37 vH) Jugendliche darauf, durch die Arbeitsverwaltung in eine Lehre vermittelt zu werden und besuchten statt dessen Schulen oder fingen ohne Ausbildung eine Beschäftigung an (Tabelle 1)⁷. Gegenüber 1992/93 hat sich die Zahl dieser Jugendlichen in West- wie in Ostdeutschland beträchtlich erhöht.

In welchem Ausmaß Engpässe beim Angebot betrieblicher Ausbildungsplätze dieses verursacht haben, ist in der Statistik nicht unmittelbar zu erkennen. Einen Hinweis auf einen Zusammenhang gibt es freilich. Bis zum Schuljahr 1995/96 stieg innerhalb von nur vier Jahren die Zahl der Schüler in den beruflichen Schulen erheblich, in denen vorwiegend keine berufliche Ausbildung, sondern eine Berufsvorbereitung angeboten wird⁸. Sie werden von Jugendlichen oft nur zur Überbrückung besucht.

Die Zahl der neuen Lehrverträge ist 1996 in der Bundesrepublik weiter — wenn auch nur geringfügig — gestiegen. Bezogen auf den durchschnittlichen Jahrgang der altersspezifischen Bevölkerung⁹ ging die Quote der neuen

¹ Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 1993 bis 2015. Dokumentation Nr. 132; dasselbe: Prognoseergebnisse in Länderzahlen, Arbeitsmaterial, Bonn 1995.

² Vgl. beispielsweise: Weiterhin steigender Lehrstellenbedarf in der Bundesrepublik Deutschland. Bearb.: Wolfgang Jeschek. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 41/96, S. 656 ff.

³ Geändert wurde beispielsweise die Ausbildereignungsverordnung, damit auch Berufspraktiker nach mehrjähriger Tätigkeit ohne Prüfung ausbilden können, und das Jugendschutzgesetz, damit Auszubildende, die älter als 18 Jahre sind, nach einem kürzeren als achtstündigen Berufsschultag wieder im Ausbildungsbetrieb erscheinen. Ferner wurden Ausbildungsordnungen beschleunigt überarbeitet und neue Ausbildungsberufe eingeführt. Für die Verteilung des Unterrichts an Berufsschulen während der Lehrzeit wurden in verschiedenen Ländern flexiblere Modelle eingeführt.

⁴ Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.12.1980 ist es die Aufgabe der Arbeitgeber, grundsätzlich allen ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance einzuräumen, einen Ausbildungsplatz zu erhalten. Dies gelte auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der Verpflichtung nicht ausreiche.

⁵ Das Berichtsjahr endet jeweils am 30. September.

⁶ Das Angebot setzt sich aus der Summe der im Berichtsjahr abgeschlossenen neuen Lehrverträge und den am Ende des Berichtsjahres noch als verfügbar gemeldeten Ausbildungsplätzen zusammen, die Nachfrage aus der Summe neuer Lehrverträge und am Stichtag noch unversorgter Bewerber. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Berufsberatung 1995/96, Nürnberg 1997, S. 27 ff.

⁷ Bei 95 000 Bewerbern in West- und bei 26 500 Bewerbern in Ostdeutschland konnte die Arbeitsverwaltung nicht ausreichend klären, was aus den Jugendlichen wurde. Die Geschäftsstatistik in beiden Landesteilen ist hier außerdem immer noch nicht vollständig vergleichbar. In den neuen Ländern gibt es nur ein Merkmal: „sonstiger Verbleib“. In den alten Ländern wird jedoch in „nach Vermittlungsvorschlag unbekannt verblieben“ und „sonstige Erledigung“ eingeteilt; darunter fällt auch der Beginn des Wehrdienstes. Es ist jedoch davon auszugehen, daß ein Teil der Bewerber ohne Hilfe des Arbeitsamtes eine Lehre anfang.

⁸ Vom Schuljahr 1992/93 bis 1995/96 erhöhte sich die Schülerzahl im Berufsvorbereitungsjahr sowie im Berufsgrundbildungsjahr um 39 000 auf 157 000 und an den Berufsfachschulen um 43 000 auf 307 000. Mit den Zahlen wird die Entwicklung eher unterzeichnet, weil die zuletzt verfügbaren Angaben im Herbst 1995 erhoben wurden. Eine weitere Zunahme der Schülerzahlen im vergangenen Jahr ist aber zu erwarten. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Berufliche Schulen, Fachserie 11, Reihe 2, Wiesbaden 1996, S. 14 ff.

⁹ Ein Durchschnittsjahrgang umfaßt die 16- bis 19jährigen. Verwendet wurden Angaben des Statistischen Bundesamtes, für 1996 wurden die Werte fortgeschrieben.

Tabelle 1

Bei den Arbeitsämtern gemeldete Bewerber um Ausbildungsplätze
nach der Art der Vermittlung im Berichtsjahr 1995/96¹⁾

Art der Vermittlung	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	1995/96	Veränd. geg. 1992/93	1995/96	Veränd. geg. 1992/93
in 1 000 Personen				
Betriebliche Berufsausbildung	243,5	11,8	106,0	16,1
Berufsausbildung in außerbetrieblicher Einrichtung ²⁾	6,8	0,9	21,6	8,2
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	12,9	7,7	1,5	—0,4
Berufsgrundbildungsjahr	6,6	2,5	3,4	0,5
Übriger Schulbesuch ³⁾	85,0	24,8	29,5	12,1
Arbeitsstelle	33,9	10,3	6,4	3,7
Sonstiger Verbleib ⁴⁾	94,8	16,2	26,5	12,1
Noch nicht vermittelt	24,6	9,8	13,8	10,9
Insgesamt	508,0	83,9	208,7	63,2
in vH				
Betriebliche Berufsausbildung	47,9	5,1	50,8	17,9
Berufsausbildung in außerbetrieblicher Einrichtung ²⁾	1,3	15,3	10,3	61,6
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	2,5	148,4	0,7	—19,0
Berufsgrundbildungsjahr	1,3	60,1	1,6	16,0
Übriger Schulbesuch ³⁾	16,7	41,2	14,1	69,4
Arbeitsstelle	6,7	43,5	3,1	134,4
Sonstiger Verbleib ⁴⁾	18,7	20,6	12,7	84,0
Noch nicht vermittelt	4,8	66,0	6,6	373,6
Insgesamt	100	19,8	100	43,4

1) Das Berichtsjahr reicht vom 1. Oktober bis zum 30. September. — 2) In der Verbleibstatistik für die alten Länder nicht ausgewiesen, Anzahl geschätzt. — 3) Einschließlich Hochschulbesuch. — 4) Nach Vermittlungsvorschlag unbekannt verblieben oder sonstige Erledigung.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

Verträge weiter zurück und hatte hier mit gut 65 vH den niedrigsten Stand seit Mitte der achtziger Jahre.

Seit dem Berichtsjahr 1993/94 blieben in Westdeutschland die Neuabschlüsse jedesmal knapp unter dem vorjährigen Niveau. Die erhoffte und von den Verbänden versprochene Trendwende¹⁰ trat nicht ein. In Ostdeutschland wurden hingegen von 1993 bis 1996 jedes Jahr mehr Ausbildungsverträge abgeschlossen (Tabelle 2). Das Tempo des Zuwachses nahm jedoch ab und lag zuletzt nur noch bei knapp 2 vH. Dieses Ergebnis wurde nur über eine umfangreiche öffentliche Förderung erzielt.

Im Jahre 1996 wurden von den Ausbildungsverträgen in den alten Ländern etwas weniger als die Hälfte bei Industrie und Handel sowie fast zwei Fünftel im Handwerk vereinbart. Vor allem im Handwerk, aber auch bei den freien Berufen ging die Vertragszahl zurück. In den neuen Län-

dern hat eine Ausbildung bei Industrie und Handel, vor allem aber im Handwerk eine größere Bedeutung als im Westen. Zugenommen hat die Zahl neuer Verträge gegenüber dem Vorjahr sowohl im Westen als auch im Osten Deutschlands in Industrie und Handel, im öffentlichen Dienst und in der Landwirtschaft.

Berufsausbildung nach Wirtschaftszweigen

In den alten Ländern befanden sich 1996 knapp 3 vH der Auszubildenden im primären Sektor der Wirtschaft, 39 vH im produzierenden Gewerbe und 58 vH im Bereich privater

¹⁰ Vgl. beispielsweise: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Berufsberatung 1995/96, a.a.O., S. 36 ff. und Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1997, Bonn 1997, S. 3 ff.

Tabelle 2

Auszubildende und neu abgeschlossene Ausbildungsverträge nach Ausbildungsbereichen 1996¹⁾

Bereiche	Auszubildende						Relation neuer Verträge zu Auszubildenden	
	Alte Bundesländer			Neue Bundesländer				
	Insge- samt	dar.: mit neuen Verträgen		Insge- samt	dar.: mit neuen Verträgen			
			Veränd. geg. 1995			Veränd. geg. 1995	Alte Länder	Neue Länder
	in 1 000							
Industrie und Handel	545,2	207,6	1,0	162,1	60,5	4,3	0,38	0,37
Handwerk	464,5	165,0	−2,8	161,5	50,1	−1,7	0,36	0,31
Öffentlicher Dienst	36,9	12,7	1,3	12,5	3,3	0,5	0,34	0,26
Landwirtschaft	24,3	10,7	1,1	9,6	3,6	0,3	0,44	0,37
Freie Berufe	140,5	49,7	−1,6	19,9	6,4	−0,5	0,35	0,32
Übrige Bereiche ²⁾	9,0	3,6	3,6	4,2	1,2	1,2	0,40	0,29
Insgesamt	1 220,4	449,3	−0,8	369,8	125,0	2,4	0,37	0,34
	in vH							
Industrie und Handel	44,7	46,2	0,5	43,8	48,4	7,6		
Handwerk	38,1	36,7	−1,6	43,7	40,1	−3,3		
Öffentlicher Dienst	3,0	2,8	11,1	3,4	2,6	17,1		
Landwirtschaft	2,0	2,4	10,9	2,6	2,9	9,0		
Freie Berufe	11,5	11,1	−3,1	5,4	5,1	−7,7		
Übrige Bereiche ²⁾	0,7	0,8	6,9	1,1	1,0	−25,2		
Insgesamt	100	100	−0,2	100	100	1,9		

1) Auszubildende am Jahresende, neu abgeschlossene Ausbildungsverträge Ende September. — 2) Hauswirtschaft und Seeschifffahrt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesinstitut für Berufsbildung; Berechnungen des DIW.

sowie staatlicher Dienstleistungen¹¹. Von 1992 bis 1996 ging die Zahl der Personen in beruflicher Ausbildung in allen drei Bereichen deutlich zurück. Die Abnahme war mit 24 vH im Primärsektor am größten, im produzierenden Gewerbe lag sie bei 18 vH und im Dienstleistungsbereich bei 10 vH.

In jedem der drei Wirtschaftssektoren lag die Ausbildungsquote¹² unter dem Niveau von 1992; im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt betrug sie 1996 nur noch knapp 5,5 vH (1992: 6 vH). Von 1992 bis 1996 übertraf der Abbau von Ausbildungsplätzen die Beschäftigungsabnahme im primären Sektor und im verarbeitenden Gewerbe deutlich. Im Dienstleistungsbereich nahm die Zahl der Ausbildungsstellen trotz eines leichten Beschäftigungsanstiegs ebenfalls ab.

Die Abnahme scheint aber inzwischen zum Stillstand gekommen zu sein. Offensichtlich gelang es in den alten Ländern, den im Vergleich zur Beschäftigung überproportionalen Abbau von betrieblichen Ausbildungsplätzen fast

zu stoppen. Der größte Beitrag hierzu kam aus dem produzierenden Gewerbe.

¹¹ Die Auszubildenden wurden nach der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in beruflicher Ausbildung auf die Wirtschaftssektoren und Wirtschaftsgruppen verteilt. Zum primären Sektor gehören Land- und Forstwirtschaft sowie Energie und Bergbau. Das produzierende Gewerbe setzt sich aus dem verarbeitenden und dem Baugewerbe zusammen. Alle übrigen Wirtschaftsgruppen entfallen auf den Dienstleistungsbereich. Die tiefere Gliederung nach Wirtschaftsgruppen gibt die Tabelle 3 wieder. Die Beschäftigungsstatistik ist mit derjenigen der Auszubildenden nach dem Berufsbildungsgesetz zwar nicht ganz kompatibel, hat aber den Vorteil, daß es mehrere Jahrgänge bis 1996 gibt. Außer nahezu allen Lehrlingen enthält sie noch eine kleine Zahl anderer Beschäftigter in beruflicher Ausbildung, beispielsweise Volontäre und Praktikanten. Für die neuen Länder gibt es erst einen Jahrgang (1995). Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Monatshefte, mehrere Jahrgänge, Nürnberg 1993 bis 1997.

¹² Die Ausbildungsquote wird aus den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in beruflicher Ausbildung und den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt gebildet.

Tabelle 3

**Beschäftigte in beruflicher Ausbildung und Ausbildungsquoten
nach Wirtschaftsgruppen in Westdeutschland¹⁾**

Wirtschaftsgruppe	Auszubildende			Ausbildungsquote ²⁾		
	1992	1994	1996	1992	1994	1996
	in 1 000			in vH		
Land- und Forstwirtschaft	23,7	19,6	18,8	10,7	9,1	9,4
Energie, Bergbau	18,4	15,1	13,0	4,3	3,8	3,5
Verarbeitendes Gewerbe	474,1	385,9	344,6	5,5	5,0	4,7
davon:						
Chemie und Kunststoff	37,2	28,9	24,7	3,5	3,0	2,7
Stahl- und Metallbau	31,1	29,4	30,6	8,1	7,9	8,4
Maschinenbau	64,3	46,5	37,0	6,0	5,1	4,2
Straßenfahrzeugbau	87,0	78,3	68,5	8,0	8,3	7,5
Elektrotechnik	50,1	40,5	32,3	4,3	4,0	3,4
Feinmechanik und Optik	16,0	16,4	15,4	7,6	8,5	8,0
Schmuckwaren	2,0	1,5	1,1	8,3	7,2	6,4
Sägewerke, Holzbearbeitung	33,4	31,7	34,0	7,7	7,4	8,4
Nahrungs- und Genußmittel	50,0	37,2	37,2	6,8	5,3	5,5
Übrige	103,1	75,4	63,8	4,2	3,5	3,2
Baugewerbe	108,0	114,9	134,1	6,9	7,2	8,9
Handel	202,9	171,5	156,3	6,1	5,2	4,9
Verkehr und Nachrichtenüberm.	52,8	48,7	38,4	4,4	4,2	3,5
Kredit- und Versicherungsgew.	67,2	62,0	51,3	7,1	6,4	5,4
Sonstige Dienstleistungen	394,1	380,6	394,1	7,6	7,0	6,9
davon:						
Gaststätten u. Beherbergung	48,0	41,8	40,3	8,8	7,6	7,3
Reinigung, Körperpflege	43,3	35,4	33,1	11,1	9,1	8,5
Wissenschaft, Publizistik	49,2	48,8	57,0	5,0	4,9	5,5
Gesundheits- u. Veterinärwesen	156,2	158,0	162,3	10,8	10,2	10,0
Rechts- u. Wirtschaftsberatung	47,1	45,8	46,3	12,3	10,6	9,7
Übrige	50,3	50,8	55,2	3,5	3,3	3,4
Org. ohne Erwerbszweck	23,7	23,4	28,0	4,3	4,0	4,5
Gebietskörperschaften	42,3	37,7	35,5	3,3	3,0	3,0
Sozialversicherung	12,1	12,8	11,3	5,8	6,0	5,0
Insgesamt	1 419,2	1 272,2	1 225,3	6,0	5,6	5,5

¹⁾ Jahresmitte; Auszubildende und andere Beschäftigte in beruflicher Ausbildung, einschließlich Praktikanten. — ²⁾ Auszubildende und andere Beschäftigte in beruflicher Ausbildung bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

Die Ausbildungsquoten nach Wirtschaftsbereichen streuten in den alten Ländern auch 1996 beträchtlich (Tabelle 3). Am höchsten waren sie mit jeweils 9 vH im Baugewerbe sowie in der Land- und Forstwirtschaft. Bei den Gebietskörperschaften dagegen erreichte sie nur 3 vH. 1996 lag die Quote in den meisten Wirtschaftsbereichen unter dem Niveau von 1992. Das Baugewerbe und die Organisationen ohne Erwerbszweck stellen die Ausnahmen dar. Im Baugewerbe, in dem die Ausbildung teilweise über ein Umlagesystem finanziert wird¹³, stieg die Quote über den gesamten Zeitraum. 1996 lernten hier 26 000 Auszubildende mehr als noch 1992. Allerdings gibt es

Anzeichen, daß der Einbruch der Baukonjunktur nicht ohne Auswirkungen auf das Lehrstellenangebot geblieben ist.

Im Zeitabschnitt 1994 bis 1996, in dem die gesamtwirtschaftliche Ausbildungsquote kaum noch sank, zeigt die

¹³ Mit Hilfe des Umlagesystems, zu dem alle Betriebe beitragen, wird die Ausbildung in den überbetrieblichen Ausbildungswerkstätten (Bauhöfen) finanziert, die sowohl vom Zeitrahmen als auch von der Qualität einen großen Stellenwert hat. Solange die Lehrlinge in diesen Werkstätten lernen, wird auch das Lehrlingsentgelt aus der Umlage bezahlt. Ähnliche Umlagesysteme bestehen auch bei mehreren Handwerkskammern.

Entwicklung der Quoten in der Gliederung nach 25 Wirtschaftsgruppen ein differenzierteres Bild. Der Abbau von Ausbildungsplätzen in den Wirtschaftsgruppen übertraf in vielen Fällen den Beschäftigungsverlust deutlich. Zweige wie Elektrotechnik oder Maschinenbau, deren Ausbildungsquoten nur noch zwischen 3 und 4 vH liegen, bereiten bei Fortsetzung dieser Ausbildungspolitik den Boden für einen Mangel an Fachkräften.

In einem Drittel der Wirtschaftszweige stieg die Ausbildungsquote von 1994 bis 1996; dies entsprach einer Zunahme der Zahl der Personen in beruflicher Ausbildung um 39 000 Personen. In den Branchen mit einer überdurchschnittlich hohen Ausbildungsquote erhöhte sich zumeist die Zahl der Lehrlinge bei gleichzeitigem Rück-

gang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Bei Wissenschaft und Publizistik sowie den Organisationen ohne Erwerbszweck, die bereits leicht unterdurchschnittlich hohe Ausbildungsquoten aufweisen, ergab sich eine relative Beschäftigungszunahme, die von einem noch größeren Anstieg der Lehrlingszahl übertroffen wurde. Dies geschah auch bei den übrigen sonstigen Dienstleistungen.

Ausbildung nach Berufen ...

In der Bundesrepublik entfielen die über die Arbeitsämter im Berichtsjahr 1995/96 angebotenen Lehrstellen zu etwa gleichen Teilen auf Dienstleistungsberufe (49 vH) und Fertigungsberufe (46 vH), den Rest bildeten land- und

Tabelle 4

Bei den Arbeitsämtern gemeldete Ausbildungsplätze und Bewerber nach Berufsgruppen

Berufsbereiche/Berufsabschnitte	Alte Bundesländer ¹⁾		Neue Bundesländer ¹⁾		Relation von Plätzen zu Bewerbern					
	Ausbildungsplätze	Bewerber	Ausbildungsplätze	Bewerber	Alte Bundesländer			Neue Bundesländer		
					1993/94	1995/96	1. Hj. 1996/97 ²⁾	1993/94	1995/96	1. Hj. 1996/97 ²⁾
Hersteller von Naturprodukten	12 273	12 871	4 950	7 537	1,37	0,95	0,86	0,77	0,66	0,36
davon										
Land- u. forstwirtschaftliche Berufe	11 898	12 812	4 902	7 525	1,35	0,93	0,84	0,77	0,65	0,35
Bergleute und verwandte Berufe	375	59	48	12	11,32	6,36	7,97	5,33	4,00	5,14
Fertigungsberufe	222 734	185 638	60 774	87 565	1,64	1,20	1,10	0,90	0,69	0,36
davon										
Steinbearbeiter, Baustoffhersteller	1 464	690	443	297	2,88	2,12	2,15	1,97	1,49	0,79
Keramiker, Glasmacher	708	360	215	239	2,25	1,97	2,38	1,19	0,90	0,57
Chemie- und Kunststoffberufe	4 114	1 511	491	214	3,77	2,72	2,65	3,02	2,29	1,38
Papierhersteller, -verarbeiter	1 425	591	171	97	3,41	2,41	2,87	1,43	1,76	1,01
Drucker	2 692	5 404	359	727	0,47	0,50	0,45	0,87	0,49	0,27
Holzaufbereiter u. verwandte Berufe	963	251	99	115	5,58	3,84	4,25	1,14	0,86	0,62
Metallberufe	89 748	67 873	16 210	24 182	1,78	1,32	1,22	0,85	0,67	0,38
Elektroberufe	28 736	32 116	6 425	8 731	1,02	0,89	0,85	0,92	0,74	0,46
Textil- u. Bekleidungsberufe	5 944	4 327	761	777	1,74	1,37	1,24	1,28	0,98	0,58
Ernährungsberufe	32 095	14 867	8 078	9 510	3,52	2,16	1,90	0,99	0,85	0,46
Bau- und Baunebenberufe	52 955	56 415	26 624	41 899	1,48	0,94	0,84	0,87	0,64	0,28
Warenprüfer und andere Berufe	1 890	1 233	898	777	2,05	1,53	1,64	1,64	1,16	0,71
Technische Berufe	10 037	21 035	2 064	6 366	0,50	0,48	0,49	0,50	0,32	0,20
Dienstleistungsberufe	245 048	288 494	51 252	107 286	1,04	0,85	0,82	0,57	0,48	0,31
davon										
Waren- und Dienstleistungskaufleute	102 637	105 035	19 229	37 857	1,19	0,98	0,96	0,65	0,51	0,36
Verkehrsberufe	6 325	2 977	1 536	911	2,52	2,12	2,44	1,50	1,69	1,09
Büro-, Verwaltungs- u. verw. Berufe	72 457	98 289	15 339	34 085	0,81	0,74	0,73	0,55	0,45	0,30
Gesundh., Sozial- u. ähnl. Berufe	25 799	48 411	3 462	14 032	0,70	0,53	0,43	0,36	0,25	0,12
Körperpfleger, Gästebetreuer, hauswirtschaftliche und Reinigungsberufe	37 830	33 782	11 686	20 401	1,60	1,12	1,01	0,56	0,57	0,34
Insgesamt	490 092	508 038	119 040	208 754	1,23	0,96	0,91	0,71	0,57	0,33

¹⁾ Berichtsjahr 1995/96. — ²⁾ 1. Oktober 1996 bis 31. März 1997.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

forstwirtschaftliche sowie technische Berufe. Die Struktur des Stellenangebots nach Berufsbereichen hat sich gegenüber der Vorperiode nur geringfügig verändert, hauptsächlich zugunsten der Dienstleistungsberufe. In den Berufsbereichen stand jedoch den vorhandenen Ausbildungsplätzen ein höheres Bewerberangebot gegenüber, so daß die Relation von gemeldeten Plätzen zu Bewerbern¹⁴ überall weiter sank. Nur bei den Fertigungsberufen lag sie noch geringfügig über eins, in den anderen Bereichen jedoch — insbesondere bei technischen Berufen — darunter (Tabelle 4).

In Westdeutschland sind die Veränderungen bei den 1995/96 gemeldeten Ausbildungsstellen weniger darauf zurückzuführen, daß die vermehrte Beschäftigung im Dienstleistungsbereich und bei anspruchsvollen technischen Tätigkeiten zu einem höheren Angebot an Ausbildungsstellen führte; vielmehr sind sie das Resultat eines geringeren Neuangebots, vor allem bei Fertigungsberufen. Einzig im Bereich der technischen Berufe stieg die Zahl der gemeldeten Ausbildungsplätze um knapp 1 vH.

In den alten Ländern entsprach das bei den Arbeitsämtern 1995/96 gemeldete Ausbildungsstellenangebot berufsstrukturell noch weniger als in der Vorperiode den Wünschen der registrierten Bewerber um Ausbildungsplätze. Die Relation von Plätzen zu Bewerbern ist bei den meisten Berufsgruppen kleiner geworden. Die Zahl der gemeldeten Lehrstellen übertraf die der Bewerber nur noch bei einigen Fertigungsberufen, in den Verkehrsberufen, bei den Bergleuten sowie bei Körperpflegern und Reinigungsberufen.

Im Berichtsjahr 1996/97 setzten sich die schon in den Vorjahren zu beobachtenden berufsstrukturellen Veränderungen weitgehend fort. Nach der ersten Hälfte des Berichtsjahres — Ende März dieses Jahres — war die Zahl der gemeldeten Ausbildungsstellen nur in den technischen Berufen, bei Druckern sowie bei den Verkehrsberufen höher als zuvor, bei allen anderen Berufseinheiten war sie niedriger. Da es in allen Berufsgruppen mehr Bewerber gab, sanken die Stellen-Bewerber-Relationen weiter. Zu knapp war das Angebot offenbar vor allem in technischen und in Dienstleistungsberufen¹⁵.

In den neuen Ländern hat sich das über die Arbeitsverwaltung im Berichtsjahr 1995/96 vermittelte Ausbildungsstellenangebot im Vergleich zur Vorperiode erstmals deutlich zugunsten der Dienstleistungs- und zu Lasten der Fertigungsberufe verändert und damit der beruflichen Struktur des Stellenangebots in den alten Ländern genähert. Gleichwohl besteht nach wie vor noch ein beachtlicher Unterschied zwischen beiden Landesteilen. In Ostdeutschland waren relativ fast doppelt so viele Ausbildungsplätze in land- und forstwirtschaftlichen Berufen und deutlich mehr in Fertigungsberufen gemeldet als in Westdeutschland, während bei Dienstleistungsberufen weiterhin ein Rückstand besteht.

In Ostdeutschland unterschied sich 1995/96 das Stellenangebot strukturell stark von den Bewerberwünschen. Die

Stellen-Bewerber-Relation war außerdem gegenüber dem Vorjahreszeitraum in allen Berufsbereichen gesunken. Von den nachfragenden Jugendlichen konnten in technischen Berufen nur ein knappes Drittel und in Dienstleistungsberufen kaum die Hälfte vermittelt werden. Auf der Ebene der Berufsgruppen war die Stellen-Bewerber-Relation gegenüber der Vorperiode nur bei Verkehrsberufen, Körperpflegern und Reinigungsberufen sowie in wenigen Fertigungsberufen geringfügig gestiegen: Hier gab es zuletzt auch noch einige freie Ausbildungsplätze. Im Berichtsjahr 1996/97 zeigte sich auch in den neuen Ländern sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite annähernd die gleiche berufsstrukturelle Entwicklung wie in den Vorjahren. Ende März fehlten Lehrstellen hauptsächlich in technischen und Dienstleistungsberufen, zunehmend jedoch auch in land- und forstwirtschaftlichen sowie in einzelnen Fertigungsberufen¹⁶.

... und Bundesländern

In den alten Ländern hat im Berichtsjahr 1995/96 mit Ausnahme Bremens die Zahl der gemeldeten Ausbildungsplätze gegenüber der Vorperiode abgenommen, in jedem Land fragten jedoch — oft deutlich — mehr Jugendliche eine Ausbildung nach. Nur in Bayern und Schleswig-Holstein übertraf die Zahl der gemeldeten Lehrstellen noch die der Bewerber. In Hessen kamen auf 100 Bewerber 84 Ausbildungsplätze, in Westberlin 81. Am Ende des Berichtsjahres gab es nur noch in Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein nennenswert mehr freie Ausbildungsplätze als suchende Jugendliche.

Im Berichtsjahr 1996/97 setzte sich in den westdeutschen Ländern diese Entwicklung auf der Angebots- und der Nachfrageseite des Ausbildungsmarktes weitgehend fort. Bis Ende März 1997 hatte sich die Rangfolge der Länder bei der Stellen-Bewerber-Relation wenig verändert; die Relationen waren aber überall schlechter¹⁷. Insgesamt verschärfte sich in den alten Ländern die Situation also weiter.

¹⁴ Verhältnis der bei der Arbeitsverwaltung gemeldeten Ausbildungsstellen zur Zahl gemeldeter Bewerber. Somit geben diese Zahlen nur den Teil aller vorhandenen Plätze und eine Lehrstelle suchenden Jugendlichen wieder, bei dem Arbeitsämter in eine Vermittlung einbezogen werden. Der „Einschaltungsgrad“ der Bundesanstalt für Arbeit bei Stellen und Bewerbern verändert sich in den alten und neuen Ländern im Zeitverlauf. In Ostdeutschland liegt er bei den Bewerbern höher als im Westen. Infolge seiner unsteten Entwicklung kann das Angebot an und die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen mit diesen Informationen nicht berechnet werden.

¹⁵ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Heft 5, Nürnberg 1997, S. 717 ff.

¹⁶ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, a.a.O., S. 718 ff.

¹⁷ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, a.a.O., S. 716 ff.

In den neuen Ländern gelang es im Berichtsjahr 1995/96 nur in Sachsen, Thüringen und in Mecklenburg-Vorpommern, die Zahl der bei der Arbeitsverwaltung gemeldeten Ausbildungsplätze zu erhöhen. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt sank sie deutlich. Überall stand diesem beim Arbeitsamt gemeldeten Angebot an Ausbildungsstellen eine beträchtlich gestiegene Zahl von Bewerbern gegenüber, so daß die Relation von Stellen zu Bewerbern nirgends mehr das ohnehin niedrige Niveau der Vorperiode erreichte. Gemessen an der Stellen-Bewerber-Relation fiel die Versorgungslage in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Brandenburg besonders ungünstig aus; am schlechtesten war sie erneut in Ostberlin. Das noch verhältnismäßig ausgeglichene Abschlußergebnis konnte wiederum nur durch ein erhebliches Angebot an außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen erreicht werden (Tabelle 5). Gleichwohl gab es hier am Ende des Berichtsjahres nur noch wenige besetzbare Ausbildungsplätze, aber noch relativ viele nicht vermittelte Bewerber¹⁸.

In den ostdeutschen Ländern hat sich die Lage im Laufe des Berichtsjahres 1996/97 überall weiter verschlechtert. Ende März lag die Relation in jeder Region unter dem Niveau der Vorperiode. Nur in Brandenburg und Sachsen-Anhalt gelang es, das Angebot an Ausbildungsplätzen bis zu diesem Zeitpunkt zu erhöhen; in den übrigen Ländern

nahm es ab. In allen Regionen — mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns — stieg hingegen die Zahl der nachfragenden Jugendlichen mit Werten zwischen 5 und 15 vH beträchtlich¹⁹. Bereits zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich erneut eine beträchtliche Lehrstellenlücke ab.

Ausblick

Selbst wenn es in den alten Ländern gelingen sollte — was gegenwärtig freilich unwahrscheinlich ist —, bei den Ausbildungsplätzen zum Abschluß des laufenden Berichtsjahres einen rechnerischen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage zu erzielen²⁰, könnte das Ergeb-

¹⁸ In einzelnen Arbeitsamtsbezirken fiel das Verhältnis von noch besetzbaren Ausbildungsplätzen und noch nicht vermittelten Bewerbern extrem ungünstig aus. Auf eine noch verfügbare Ausbildungsstelle kamen beispielsweise in Bautzen 157, in Magdeburg 83, in Sangershausen 60, in Cottbus 40, in Potsdam 39, in Neubrandenburg 28 und in Altenburg, Gotha, Pirna und Riesa jeweils 20 Bewerber. Vgl. hierzu Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Berufsberatung 1995/96, a.a.O., S. 92.

¹⁹ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, a.a.O., S. 716 ff.

²⁰ Das Ergebnis für das laufende Berichtsjahr wird erst etwa Anfang Dezember vorliegen, wenn auch die neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge bei den Kammern gezählt sind.

Tabelle 5

Bei den Arbeitsämtern gemeldete Ausbildungsplätze und Bewerber in den neuen Bundesländern

	Ausbildungsplätze				Bewerber				Relation von Plätzen zu Bewerbern	
	1995/96			1996/97	1995/96			1996/97	1995/96	1996/97
	Insge- samt	darunter: überbetriebliche ¹⁾	Anteil in vH	1. Halb- jahr ²⁾	Insge- samt	darunter: vermittelt in überbetriebliche Plätze ¹⁾	Anteil in vH	1. Halb- jahr ²⁾		1. Halb- jahr ²⁾
	in 1 000	in 1 000		in 1 000	in 1 000	in 1 000 ³⁾		in 1 000		
Mecklenburg-Vorpommern	19,2	5,1	26,8	10,4	27,7	5,3	19,2	22,6	0,69	0,46
Brandenburg	18,1	4,6	25,6	9,7	32,4	4,8	14,9	29,5	0,56	0,33
Sachsen-Anhalt	18,9	2,6	13,8	9,8	36,6	2,7	7,4	33,1	0,52	0,30
Sachsen	34,2	3,4	9,9	16,3	62,5	3,5	5,6	54,4	0,55	0,30
Thüringen	23,0	3,5	15,0	11,0	34,0	3,6	10,5	28,9	0,68	0,38
Berlin (Ost)	5,7	1,6	27,3	3,1	15,4	1,6	10,4	13,3	0,37	0,23
Insgesamt	119,0	20,8	17,5	60,4	208,8	21,6	10,3	181,8	0,57	0,33

¹⁾ Ausbildungsplätze in überbetrieblichen Einrichtungen nach Paragraph 40c und außerbetriebliche Ausbildungsplätze der Gemeinschaftsinitiative Ost 1995 sowie des Sonderprogramms „Zukunftsinitiative Lehrstellen“. — ²⁾ 1. Oktober 1996 bis 31. März 1997. — ³⁾ Verteilung auf Regionen geschätzt.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

nis nicht zufriedenstellen: Denn eine Angebotssteigerung nur über zahlreiche zusätzliche Maßnahmen ist eher kurzfristiger Natur und behebt nicht die strukturellen Defizite. In den neuen Ländern funktioniert das duale System erst eingeschränkt; der Anteil außerbetrieblicher Plätze ist zu hoch. Bei der bekannten Entwicklung der Schulabgängerzahlen, die zu steigendem Bedarf an Ausbildungsplätzen führt, bedarf es bei allen Beteiligten an der beruflichen Ausbildung auf mittlere Frist erheblicher Anstrengungen, um alle Jugendlichen, die eine Lehrstelle suchen, praxisnah beruflich zu qualifizieren. Es ist keine dauerhafte Lösung, daß immer mehr Jugendliche zwischenzeitlich in berufliche Schulen ausweichen müssen, an denen sie keine vollwertige Berufsausbildung erreichen können.

Die westdeutsche Volkswirtschaft verlor in vielen Wirtschaftszweigen hochwertige Lehrstellen. In nicht wenigen Branchen übertraf in den beiden Vorjahren der Abbau an Ausbildungsplätzen den bei der Beschäftigung deutlich. Es ist absehbar, daß bei Fortsetzung dieser geringen Ausbildungsleistungen ein Fachkräftemangel entstehen wird. Ferner nimmt die Ausbildung noch zu wenige Impulse aus dem Beschäftigungssystem auf; so wird der steigenden Erwerbstätigkeit in einigen Dienstleistungszweigen erst unzureichend mit mehr Lehrstellen nachgekommen. Sicherlich müssen auch ständig neue Tätigkeitsbereiche für die Ausbildung erschlossen werden²¹, doch ist es zur Zeit vorrangig, daß sich die Tarifvertragspartner wieder auf mehr Ausbildungsstellen verständigen. Damit wäre der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderung Rechnung getragen, mehr Jugendliche beruflich zu qualifizieren.

Bei den bestehenden berufsstrukturellen und regionalen Ungleichgewichten zwischen gemeldeten Ausbildungsplätzen und Bewerbern bleibt es für Jugendliche schwierig, in strukturschwachen Landesteilen überhaupt eine Lehrstelle zu finden, geschweige denn in dem gewünschten oder einem verwandten Beruf. Nach Angaben der Berufsberatung und Pressemeldungen sind die Schulabgänger bei der Lehrstellensuche oft äußerst kon-

zessionsbereit. In den neuen Ländern wird es noch etliche Jahre notwendig sein, zusätzlich außerbetriebliche Plätze anzubieten.

Damit das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen steigt, ist es erforderlich, daß Teile der Wirtschaft zuerst ihrer Selbstverpflichtung nachkommen. Die westdeutschen Kommunen und Länder müßten ebenfalls mehr als bisher zur Deckung des Lehrstellenbedarfs beitragen. Dies enthebt die Wirtschaftspolitik nicht der Notwendigkeit, die Beschäftigungssituation auf dem Weg über einen kräftigen und länger anhaltenden Aufschwung grundlegend zu verbessern.

Einen Königsweg zu mehr betrieblichen oder zumindest betriebsnahen Ausbildungsplätzen gibt es nicht. Unmittelbaren Erfolg bringen können viele einzelne, intelligente Maßnahmen, wozu gehören: regionale Bündnisse zur Schließung der Ausbildungsplatzlücke²², eine Ausweitung der Verbundausbildung, mehr tarifvertragliche Vereinbarungen, weitere Kammerumlagen oder wirtschaftszweigspezifische Fonds, um auch einen finanziellen Ausgleich zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben zu gewährleisten sowie steuerliche Erleichterungen und verringerte Kammergebühren für ausbildende Betriebe.

Folgen Wirtschaft und Politik immer nur dem Weg, lediglich kurzfristig Entlastung zu schaffen, dann gefährden sie einen der wesentlichen Vorzüge des Standortes Deutschland: den Beitrag des dualen Systems zur Qualifizierung der Arbeitskräfte und zur Bewahrung der sozialen Stabilität.

²¹ Vgl. hierzu beispielsweise: Laszlo Alex und Manfred Tessaring (Hrsg.): Neue Qualifizierungs- und Beschäftigungsfelder, Dokumentation des BIBB/IAB-Workshops am 13./14. November 1995, Berlin und Bonn 1996.

²² Dies wird auch für die Ebene der Arbeitsämter vorgeschlagen. Vgl. Manfred Arendt, Wilfried Hüntelmann und Christian Ramm: Bündnis für Ausbildungsplätze und Ausbildungsplatzprognose aus der Sicht des Arbeitsamtes Offenburg. In: Arbeit und Beruf, Heft 4, Nürnberg 1997, S. 97 ff.

In eigener Sache

In der Zeitschrift *Capital*, Ausgabe Mai 1997, wurden unter der Überschrift „Ökosteuer Späte Erkenntnis“ unzutreffende Tatsachenbehauptungen hinsichtlich zweier vom DIW erarbeiteter Gutachten aufgestellt. So wurde beispielsweise der Eindruck suggeriert, das DIW sei kein seriös arbeitendes wirtschaftswissenschaftliches Forschungsinstitut, zudem fehle es dem Institut an Kompetenz.

Das DIW hat daraufhin, vertreten durch die Anwaltskanzlei Prinz - Neidhardt - Engelschall in Hamburg, gegen Gruner + Jahr AG & Co. am 29. Mai 1997 eine einstweilige Verfügung erwirkt, die vom Landgericht Berlin kürzlich bestätigt wurde.

Danach ist es Gruner + Jahr bei Androhung eines Ordnungsgeldes in Höhe von bis zu 500 000,— DM untersagt zu behaupten und/oder zu verbreiten:

- „1. in bezug auf die beiden in *Capital* 5/97, S. 25 erwähnten Studien des DIW, das DIW hätte seine Prognose revidiert;
2. in Hinblick auf die beiden Studien zu behaupten: ‚Von Patentrezept ist nicht mehr die Rede‘;
3. bei der Studie für das Umweltbundesamt handle es sich um eine ‚vertrauliche Sache‘;
4. Klaus Mackscheidt verhalf dem DIW-Institut zum neuen Öko-Auftrag;
5. in bezug auf eine ‚neue Studie‘, für die sich das DIW Klaus Mackscheidt ins Boot geholt hätte, DIW-Forscher hätten sich mit den Worten geäußert: ‚Allein hätten wir den Auftrag nie bekommen.‘“

Berlin, 25. September 1997

Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,
Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Berliner Finanzpolitik in einem fast ausweglosen Dilemma — Aktuelle Tendenzen im Landeshaushalt von Berlin. Bearbeitet von Dieter Vesper. —
Integration von Umweltschutz und Beschäftigungssicherung. Bearbeitet von Jürgen Blazejczak und Martin Gornig. —
Lehrstellenmangel nicht nur in den neuen Bundesländern. Bearbeitet von Wolfgang Jeschek.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

— Hierzu eine Beilage des DIW —